

2024

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



CUADERNO No 1

LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Líder de proyecto

José Fernando Reyes Cuartas
Presidente de la Corte Constitucional

Coordinación editorial

Juan Jacobo Calderón Villegas
Jorge Ernesto Roa Roa
Juan Camilo Rivadeneira Vélez

Revisión y colaboradores (as)

Daniel Santiago Cabana González
Amalia Cadavid Moll
Juliana Andrea Cárdenas Páez
María del Pilar Forero Ramírez
Anna Kateryne González Ramos
Laura Marcela Marenco Millán
Yeimi Johana Pinilla Arroyave

Diseño y diagramación

María del Pilar Cardona Buitrago
Clara Patricia Montoya Henao
Diego Valdivieso Galán

Publicación realizada con el apoyo del Consejo Superior de la Judicatura – CENDOJ

Diana Alexandra Remolina Botía
Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura

Paola Zuluaga Montaña
Directora Cendoj

Nubia Arévalo Navarrete
Jefa de Publicaciones y Divulgación Cendoj

Primera edición 2024 Bogotá, Colombia

© Reservados todos los derechos. Ninguna parte de este trabajo puede reproducirse, incorporarse a un sistema informático o transmitirse de ninguna forma ni por ningún medio (electrónico, mecánico, fotocopiado, grabación u otros) sin el permiso previo por escrito de los titulares de los derechos de autor. La infracción de tales derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

CORTE CONSTITUCIONAL

PRESENTACIÓN

La Corte Constitucional ha superado tres décadas de intensa actividad jurisprudencial. Desde el primer momento hasta ahora la producción jurisprudencial del tribunal ha sido significativa. En materia de control abstracto la Corte ha producido un total de 7312 sentencias, de las cuales 6151 han tenido su origen en demandas de inconstitucionalidad. A su vez, en ejercicio del control concreto el número total de sentencias asciende a 21034. No solo las cifras son reveladoras al respecto. Si se abandona el criterio cuantitativo y se adopta un criterio cualitativo, la jurisprudencia constitucional resulta sustancial y trascendente. Numerosos casos, en sede de control concreto y abstracto, han terminado por conformar una compleja red de reglas, principios, categorías y métodos que se ensamblan de diversas formas y con diferentes consecuencias. A partir de ellos no solo la Corte decide los casos, sino que los ciudadanos proponen numerosos diálogos al tribunal.

En medio de esa expansión, la Corte Constitucional tiene la responsabilidad de fortalecer sus esfuerzos para construir con claridad su jurisprudencia, para precisarla o corregirla cuando ello se requiera, para difundirla adecuadamente y para ofrecer herramientas que permitan identificarla de manera cada vez más efectiva y precisa.

Los **Cuadernos de Jurisprudencia** que ahora se presentan siguen prácticas de divulgación similares emprendidas por otros tribunales de la región. Se trata de un esfuerzo de la Corte para identificar, sistematizar y divulgar extractos jurisprudenciales que orientan su práctica interpretativa en temas relevantes. Los cuadernos omiten intencionalmente el análisis, la glosa o el comentario para dejar que la jurisprudencia hable por sí sola y, si en el lector surgen dudas, para que la consulte directamente, reconstruya su historia e identifique sus matices. De este modo, la fuerza expositiva de estos cuadernos de jurisprudencia es la propia voz del tribunal constitucional.

La organización temática de los cuadernos transcurrirá entre aspectos sustanciales y funcionales. El que ahora se presenta se ocupa de uno de los mecanismos más caros del sistema de justicia constitucional colombiano: la acción pública de inconstitucionalidad^[1]. Para ello refiere, agrupadas temáticamente, algunas reglas o consideraciones de la jurisprudencia constitucional relativas al régimen jurídico de dicha acción y, para ello, se divide en dos partes. La primera contempla tanto el régimen general de la acción como sus características centrales. La segunda comprende los requisitos de una demanda de inconstitucionalidad.

A partir de esta división general se identifican temas y subtemas, transcribiendo algunos de los fundamentos de aquellas providencias -sentencias y autos de la Sala Plena- que pueden describir, de manera clara, las tesis que sobre esas materias ha establecido la Corte. Su número y extensión es variable en función de la complejidad del asunto tratado y de las diversas aproximaciones que en algunos de ellos pueden constatarse. Las providencias que han sido seleccionadas son citadas en un orden cronológico descendente.

[1] Otras expresiones han sido empleadas en la jurisprudencia para designar dicha acción. Se ha optado por utilizar "acción pública de inconstitucionalidad" dado que, además de ser reconocida en la jurisprudencia constitucional, indica de manera precisa el objetivo que persigue su ejercicio.

La identificación realizada no corresponde a una elección de las providencias más citadas o más recientes. Tampoco supone la elección de las conocidas “sentencias hito”. Corresponde, en otra dirección, a fragmentos de providencias que de forma clara han recogido una doctrina empleada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional para resolver algún problema en particular. A efectos de optimizar la claridad, los fundamentos transcritos pueden encontrarse divididos de forma diversa a como se encuentran en la providencia correspondiente. De esos fragmentos y con el mismo propósito se eliminan las cursivas, se prescinde de la mayoría de las comillas y se suprimen las notas de pie de página. Se trata entonces de un documento que pretende ofrecer al lector un punto de partida para emprender su propio examen y valoración de la jurisprudencia constitucional.

La Constitución, el bloque de constitucionalidad y las disposiciones que rigen los procedimientos y trámites propios del control abstracto se cruzan, en una estrecha relación, con las decisiones de la Corte. Sus pronunciamientos asignan significados, resuelven conflictos y completan vacíos. De este modo esa tierra continental conformada por reglas y principios adoptadas por el Constituyente y el Legislador es rodeada por un verdadero océano que expande, riega permanentemente, enriquece, ilumina y le da nuevos horizontes.

Sus pronunciamientos -aquí puede emplearse una metáfora conocida- se integran a una cadena de capítulos que pretenden presentar la mejor historia de su tarea: interpretar la Constitución de aquel modo que garantice su integridad y supremacía. Algunos capítulos han permanecido inalterados a lo largo del tiempo, otros se han ampliado, mientras que unos más han sido reescritos. Navegar por la jurisprudencia constitucional tiene líneas definidas, corrientes previstas y vientos que se han cruzado para encontrar su camino definitivo. Este cuaderno tiene como fin ofrecer las claves para emprender una lectura ordenada de la jurisprudencia relativa al régimen de la acción pública de inconstitucionalidad.

José Fernando Reyes Cuartas

Presidente

201

**Secretaría General
Corte Constitucional**

ÍNDICE

PRIMERA PARTE

RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL Y CARACTERÍSTICAS

1. El régimen de la acción pública tiene su punto de partida en la Constitución y la ley.....	10
2. La reserva de ley estatutaria y el proceso de control abstracto de constitucionalidad.....	11
3. Especialidad del régimen del control abstracto de constitucionalidad.....	12
4. El reglamento interno de la Corte y la regulación de las actuaciones en el proceso constitucional.....	13
5. Regulación subsidiaria aplicable al trámite de la acción de inconstitucionalidad.....	14
6. Objetivos de la acción de inconstitucionalidad.....	15
7. El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad como expresión de un derecho fundamental de aplicación inmediata.....	16
8. El carácter público e informal de la acción de inconstitucionalidad.....	16
9. El ejercicio de la acción pública y la presunción de constitucionalidad de la ley.....	16
10. El carácter deliberativo de la acción de inconstitucionalidad.....	19
11. El carácter rogado de la competencia para decidir la acción de inconstitucionalidad.....	19
12. Excepciones al carácter rogado de la competencia de control constitucional.....	20
13. Competencia excepcional para la suspensión provisional de normas demandadas.....	22
14. Prohibición de ejercicio abusivo de la acción de inconstitucionalidad.....	24

Al hacer clic en cualquier ítem del índice se redirige automáticamente a la página correspondiente. De igual forma, cada página incluye hipervínculos para regresar al índice.

SEGUNDA PARTE

REQUISITOS DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

1.	Caracterización general de las condiciones para presentar una demanda de inconstitucionalidad.....	26
2.	Oportunidad para valorar el cumplimiento de los requisitos de una demanda de inconstitucionalidad.....	26
3.	La interpretación a favor del demandante o principio <i>pro actione</i>	27
4.	Adecuación de una demanda de inconstitucionalidad al trámite de control automático.....	29
5.	Primer requisito: la legitimación para presentar la demanda.....	29
5.1.	Condiciones necesarias de legitimación.....	29
5.2.	Formas para acreditar la legitimación de un ciudadano colombiano.....	30
5.3.	Legitimación de las personas cuyos derechos políticos son suspendidos por decisión de un juez penal.....	31
5.4.	Presentación de la demanda por intermedio de apoderado judicial.....	32
5.5.	Presentación de la demanda por un funcionario público.....	33
5.6.	Presentación de la demanda por una persona jurídica.....	33
5.7.	Presentación de la demanda por un extranjero.....	34
5.8.	Efectos derivados del incumplimiento del requisito de legitimación al presentar la demanda.....	34
6.	Segundo requisito: la competencia de la Corte Constitucional.....	34
6.1.	Disposiciones que definen su competencia.....	34
6.2.	Las competencias atípicas.....	34
6.3.	Distribución de competencias entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.....	36
6.4.	Competencia sobre normas preconstitucionales.....	37

6.5. Competencia sobre artículos subrogados por una disposición posterior con un contenido normativo equivalente.....	38
6.6. Competencia sobre normas cuya entrada en vigencia no se ha producido.....	38
6.7. Supuestos de falta de competencia de la Corte Constitucional.....	39
6.7.1. Sobre demanda formulada en contra de norma no promulgada.....	39
6.7.2. Sobre demanda formulada en contra del texto constitucional aprobado en 1991.....	40
6.7.3. Sobre demanda que cuestiona una omisión legislativa absoluta.....	40
6.7.4. Sobre demanda formulada en contra de disposición derogada que no produce efectos.....	41
6.7.5. Eventos en los cuales es competente para pronunciarse sobre una disposición derogada que no produce efectos.....	41
6.8. Valoración del cumplimiento del requisito relativo a la competencia.....	42
6.9. Posibilidades de admitir una demanda a pesar de la existencia de dudas sobre la competencia.....	43
6.10. Efectos procesales de la falta de competencia.....	43
7. Tercer requisito: presentación oportuna de la demanda o inexistencia de caducidad.....	46
7.1. Regla general de caducidad de la acción respecto de vicios de procedimiento en la aprobación de actos reformativos de la Constitución.....	46
7.1.1. Forma de contabilizar el término de caducidad de la acción en contra de actos reformativos de la Constitución.....	47
7.1.2. Forma de contabilizar el término de caducidad de la acción respecto de un acto legislativo corregido mediante un decreto de corrección de yerros.....	48
7.1.3. Forma de contabilizar el término de caducidad de la acción cuando se formula en contra de actos de trámite de un referendo constitucional.....	48
7.2. Regla general de caducidad de la acción respecto de vicios de forma en la aprobación de leyes o decretos con fuerza de ley.....	49

7.2.1. Forma de contabilizar el término de caducidad de la acción en contra de leyes o decretos con fuerza de ley.....	50
7.2.2. Diferencias entre el término de caducidad de demandas contra reformas constitucionales y demandas contra leyes o decretos leyes.....	50
7.3. Suspensión del término de caducidad cuando la demanda es remitida a la Corte por otra autoridad judicial que se ha declarado incompetente.....	51
7.4. Suspensión del término de caducidad de la acción como consecuencia de la pandemia global....	52
7.5. Vicios de competencia no sometidos al término de caducidad.....	52
7.5.1. Existen algunos vicios especiales de procedimiento no sometidos al término de caducidad.....	52
7.5.2. Vicio de competencia por la infracción del principio de unidad de materia.....	53
7.5.3. Vicio de competencia por exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias.....	54
7.5.4. Vicio de competencia debido a la sustitución de la voluntad del Congreso por parte de una Comisión Accidental.....	55
7.5.5. Vicio de competencia por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria u orgánica.....	55
7.6. No es un vicio de competencia la incorporación por parte de congresistas de una regulación de iniciativa exclusiva del Gobierno.....	56
7.7. Vicio material por desconocimiento del proceso de consulta previa.....	57
7.8. Efectos de la presentación inoportuna de la demanda de inconstitucionalidad.....	59
8. Cuarto requisito: concepto de violación o debida formulación de un cargo de inconstitucionalidad....	61
8.1. Fundamentos de la exigencia.....	61
8.2. El cargo debe cumplir el requisito de claridad.....	62
8.2.1. Definición del requisito de claridad.....	62
8.2.2. Eventos de falta de claridad.....	62

8.3. El cargo debe cumplir el requisito de certeza.....	62
8.3.1. Definición del requisito de certeza.....	62
8.3.2. Eventos de falta de certeza.....	63
8.3.3. Derogación de normas, producción de efectos y certeza del cargo.....	64
8.3.4. Proposición jurídica completa, integración de la unidad normativa y certeza del cargo.....	64
8.4. El cargo debe cumplir el requisito de pertinencia.....	66
8.4.1. Definición del requisito de pertinencia.....	66
8.4.2. Eventos de falta de pertinencia.....	66
8.5. El cargo debe cumplir el requisito de especificidad.....	66
8.5.1. Definición del requisito de especificidad	66
8.5.2. Eventos de falta de especificidad.....	67
8.6. El cargo debe cumplir el requisito de suficiencia.....	68
8.6.1. Definición del requisito de suficiencia.....	68
8.6.2. Derecho viviente y suficiencia del cargo.....	68
9. Carga de justificar pretensiones de exequibilidad condicionada.....	69
10. Requerimientos particulares de algunos cargos de inconstitucionalidad.....	72
10.1. Demandas en contra de actos legislativos por vicios de sustitución.....	72
10.2. Demandas por violación de la unidad de materia.....	73
10.3. Demandas por violación de la unidad de materia respecto de normas integradas a la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.....	73
10.4. Demandas por vicios de trámite en la formación de la ley.....	74

10.5.	Demanda por violación del principio de consecutividad en el trámite de aprobación de una ley.....	75
10.6.	Demandas por la infracción del mandato de igualdad.....	75
10.7.	Demandas por la configuración de una omisión legislativa relativa.....	77
10.8.	Demanda en contra de una disposición integrada a una ley estatutaria.....	78
11.	Quinto requisito: inexistencia de cosa juzgada.....	78
11.1.	Definición de cosa juzgada constitucional.....	78
11.2.	Tipología.....	79
11.3.	Exigencia de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una disposición/norma declarada exequible previamente y cobijada por la cosa juzgada.....	80
11.4.	Demanda en contra de disposiciones que han sido declaradas inexequibles de forma diferida.....	81



COLOMBIANOS: LAS ARMAS
OS HAN DADO INDEPENDENCIA
LAS LEYES OS DARÁN LIBERTAD

SANTANDER

REGÍMEN JURÍDICO GENERAL Y CARACTERÍSTICAS

PRIMERA PARTE



Esta sección del cuaderno tiene como objetivo identificar algunas de las decisiones de la Corte que han definido (i) las fuentes que regulan la acción pública de inconstitucionalidad y (ii) algunas de sus principales características.

1. El régimen de la acción pública tiene su punto de partida en la Constitución y la ley

Sentencia C-492 de 2017

En primer término, la Sala Plena observa que la Constitución no prevé un trámite específico para el proceso de constitucionalidad, por lo cual su reglamentación detallada corresponde a la órbita de actuación del legislador (Decreto Ley 2067 de 1991).

Auto 022A de 1998

La violación al debido proceso que los petentes alegan, no se produciría por desconocimiento de la Carta Política, ni de las disposiciones del Decreto 2067, sino de lo dispuesto por el artículo 29 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, que, en opinión suya, ordena que en aquellos procesos que culminan con sentencias no susceptibles de recursos, los jueces nacionales que van a aplicar una norma supranacional, consulten la interpretación de la norma hecha por dicho Tribunal. Al respecto, estima la Corte que aparte de que para el trámite procesal de la acción pública de constitucionalidad de las leyes, no está sujeta sino a las disposiciones arriba mencionadas, esto es a la Constitución y al decreto 2067 de 1991, desde otro punto de vista, el argumento de los petentes también carece de fundamento, puesto que en el juicio de exequibilidad nunca se aplican normas distintas de las constitucionales.

Sentencia C-105 de 1993

La atribución de regular los procesos y términos judiciales corresponde, de manera general, al legislador, siendo excepcionales los casos en que el propio Constituyente se la reserva, ocupándose él mismo en señalar algunas reglas, por considerar de especial importancia la materia respectiva. Tal es el caso de los procesos que deben seguirse ante la Corte Constitucional, respecto de los cuales -tomando en cuenta la trascendencia de su materia- la Constitución Política ha querido establecer parcialmente disposiciones que son pautas obligatorias del proceso, como la indispensable intervención del Procurador General de la Nación, la caducidad de la acción pública en tratándose de vicios formales, la oportunidad de participación ciudadana (artículo 241), la comunicación al Gobierno o al Congreso acerca de la iniciación del proceso (artículo 244) y los términos dentro de los cuales deben producirse el concepto fiscal y la decisión de la Corte (artículo 242, numerales 4 y 5). La regla general en lo que atañe a la normación de los procesos que se surten ante la Corte Constitucional está dada por el enunciado artículo 242, el cual dispone que "serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones (...)".

El Decreto 2067 de 1991 que es el instrumento jurídico mediante el cual, se establece el régimen procedimental de los juicios y actuaciones correspondientes, tiene sustento en la citada norma y, como ya se dijo, en el artículo 23 transitorio de la Carta. Conclúyese de lo dicho que los términos procesales en esta clase de actuaciones son unos de naturaleza constitucional y otros de carácter legal, con arreglo a lo previsto en el artículo 242 de la Carta.



2. La reserva de ley estatutaria y el proceso de control abstracto de constitucionalidad

Sentencia C-174 de 2017

El Decreto ley 2067 de 1991 fue dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Constituyente de 1991 al Presidente de la República en el artículo 23 Transitorio de la Constitución. Como otros decretos expedidos en virtud de facultades similares, fue sometido a un procedimiento ante una Comisión Especial creada también por la Asamblea Constituyente en el artículo 6° Transitorio de la Constitución. Entre las facultades extraordinarias que se le concedieron entonces al Presidente de la República, para que las desarrollara de acuerdo con ese procedimiento especial, había algunas que ciertamente tenían reserva de ley estatutaria. Por ejemplo, el artículo 5° Transitorio de la Constitución habilitó al Presidente para por esta vía “[r]eglamentar el derecho de tutela” (lit b), competencia que por su generalidad comprendía la regulación de –entre otros- asuntos reservados a la ley estatutaria. Sin embargo, no todas las facultades extraordinarias entonces conferidas versaban sobre asuntos reservados a la ley estatutaria. Así, el artículo 5 Transitorio literal d) de la Constitución, le asignaba al Presidente de la República la función de expedir, por este procedimiento especial, el presupuesto general de la Nación de 1992, siendo este un contenido que no es propio de las leyes estatutarias.

El Decreto ley 121 de 2017 se limita a reducir los tiempos del trámite ordinario de control constitucional, con el fin de ajustarlos a las prescripciones del Acto Legislativo 1 de 2016. No modifica la conformación de la Corte Constitucional, la configuración institucional en salas, las mayorías para tomar decisiones, las causales de recusación e impedimento, las condiciones de legitimación para interponer acción pública de inconstitucionalidad o intervenir durante el proceso en defensa de la Constitución, ni tampoco versa sobre las nulidades

Pues bien, una materia de estas características no aparece expresamente enlistada entre las que son exclusivas de la legislación estatutaria. El artículo 152 de la Carta no prevé que las reglas generales de procedimiento ante la Corte Constitucional tengan esa reserva. El proceso de control constitucional que se regula en el Decreto ley 121 de 2017 puede circunstancialmente ser funcional a la protección de derechos fundamentales, pero esa no es una razón suficiente para considerar que entonces sus normas solo pueda expedirlas el legislador estatutario.

La oportunidad de intervenir a través de acciones públicas, o durante un proceso, en defensa de la Constitución constituye un verdadero mecanismo de participación política en el escenario judicial (CP arts. 4 y 242 num 1). En la sentencia C-089 de 1994, por ese motivo, esta Corte resaltó como una de las manifestaciones del principio expansivo de la democracia, la consagración en la Constitución de 1991 de nuevos “mecanismos de participación ciudadana” dentro de los procesos de inconstitucionalidad. Señaló que “[e]stos no se limitan ya exclusivamente al ejercicio de la acción pública de inexequibilidad sino que se mantienen y refuerzan permitiendo la intervención de cualquier ciudadano en los procesos promovidos por otros o en aquellos adelantados por la Corte Constitucional en ejercicio de las funciones a ella confiadas (CP arts. 241 y 242)”. Esta misma concepción fue luego reiterada en la sentencia C-180 de 1994. Es además claro que, con apoyo en estos mecanismos de participación política en el proceso de constitucionalidad, se pueden defender derechos fundamentales. No obstante, lo anterior no quiere decir que el Decreto ley 121 de 2017 sea inconstitucional, en aquellas previsiones que se refieren a la intervención ciudadana dentro de los procesos de control automático, surtidos de conformidad con el Acto Legislativo 1 de 2016. En realidad, en esto no hay una reforma al Decreto ley 2067 de 1991, que por regla general contempla un plazo de días para que cualquier ciudadano



impugne o defienda la constitucionalidad de las normas sujetas a control (Dcto 2067 de 1991 art 7°). Sin duda, una reducción de esos términos supondría un problema especial de constitucionalidad, a la luz de la reserva de ley estatutaria, por cuanto constituiría la restricción de un mecanismo de participación ciudadana en el proceso judicial de constitucionalidad, potencialmente apto para la protección de derechos fundamentales. No obstante, la configuración normativa a la cual se enfrenta la Corte es una reproducción exacta de los términos que, para intervenciones ciudadanas, ya prevé el Decreto ley 2067 de 1991. En vista de que el Decreto ley 121 de 2017 simplemente reitera un término previsto en el Decreto 2067 de 1991, mal podría decirse que vulnera la reserva de ley estatutaria.

3. Especialidad del régimen del control abstracto de constitucionalidad

Auto 268 de 2014

El Decreto 2067 de 1991 estableció en su contenido un trámite especial y específico para las actuaciones que se surten ante esta Corporación, en virtud de su función de control de constitucionalidad. Al respecto, en su articulado contempla la posibilidad de que los ciudadanos, en ejercicio de sus derechos políticos y el correspondiente control que sobre las actuaciones Estatales tienen la potestad de realizar, puedan interponer acciones en las cuales cuestionen la adecuación o conformidad de una determinada ley con el ordenamiento superior, de forma que como consecuencia de la eventual contravención en que se haya incurrido al expedir una norma jurídica de rango legal, se declare su remoción del sistema normativo del cual hace parte.

En relación con la acción anteriormente descrita, el decreto en mención determinó la totalidad del procedimiento que durante su desarrollo deberá

surtirse, y reguló las distintas vicisitudes que en virtud de él podrían ocurrir; con este propósito estableció las consecuencias jurídicas concretas que tendrían lugar ante su eventual materialización, de forma que dicho trámite se dotara de plena seguridad jurídica.

Ahora bien, el artículo 6 del decreto en mención regula lo correspondiente a la admisión de estas demandas, y contempla el supuesto en virtud del cual el escrito presentado no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 2 de la misma normativa y, por tanto, es inadmitido. Al respecto, la norma en comento establece que ante la materialización de esta contingencia resulta mandatorio que el demandante realice las correcciones correspondientes, a efectos de satisfacer las exigencias mínimas que se predicen de esta acción, sin contemplar la posibilidad de que dicha decisión sea impugnada en reposición o apelación. Por lo anterior, una vez inadmitida la demanda, el único mecanismo procedente es su corrección o, como lo hizo la ahora demandante, la realización de un escrito mediante el cual se argumente el por qué el documento cumplía a cabalidad con los requisitos que le eran exigibles, de forma que el Magistrado Sustanciador reconsidere su decisión o determine un eventual rechazo.

Auto 124 de 2013

Con todo, la Sala advierte que la pretensión principal del actor no radica en que esta Corte admita su libelo, sino que decida remitirlo al juez competente, en este caso el Consejo de Estado, para que decida sobre su nulidad por inconstitucionalidad. Para ello, resalta la necesidad de aplicar el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, el cual prevé que en caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible.



La Corte considera que este precepto no es aplicable al caso analizado, al menos por dos tipos de razones. En primer lugar, la norma citada se aplica en el contexto de los procesos de la jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 103 y 104 del CPCA, por lo que no resulta predicable *prima facie* a la acción pública de inconstitucionalidad, regulada en su procedimiento por el Decreto 2067 de 1991. A su vez, el artículo 6° de ese estatuto no prevé una regla de remisión al juez o tribunal competente, en caso que el rechazo de la demanda se funde en la causal objeto de análisis. Por ende, no puede sostenerse la existencia de un vacío de regulación sobre la materia, presupuesto para la aplicación de alguna modalidad de reenvío normativo. De otro lado, debe tenerse en cuenta que los requisitos formales de las demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, previstos en el Capítulo III del Título V de la Parte Segunda del CPCA, difieren sustancialmente de los señalados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. Por lo tanto, el reenvío de las demandas de la referencia a la jurisdicción contenciosa no tendría por objeto garantizar el acceso a la administración de justicia, ni menos aún otorgar eficacia al derecho de contar con un debido proceso sin dilaciones injustificadas.

4. El reglamento interno de la Corte y la regulación de las actuaciones en el proceso constitucional

Sentencia C-134 de 2023

En consecuencia, la facultad reglamentaria asignada a la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado constituye una competencia constitucional, directamente relacionada con la independencia y autonomía reforzada de las que fueron revestidas dichas corporaciones en atención a las funciones jurisdiccionales que ejercen, las diferencias entre el

tipo de competencias que les fueron asignadas, y a su posición jerárquica como órganos de cierre de la jurisdicción constitucional, ordinaria y contencioso administrativa. De manera que, la competencia de dictarse sus propios reglamentos, en la medida en que se trata de una herramienta que les permite definir su organización interna, los aspectos operativos sobre los trámites judiciales a su cargo, los sistemas y mecanismos de información de sus decisiones, los sistemas de interacción y comunicación con la ciudadanía, los mecanismos de elección y el período de sus presidentes, entre otros aspectos que no estén sujetos a reserva legal, termina por garantizar la autonomía e independencia de las corporaciones en mención.

Sentencia C-174 de 2017

El artículo 241 numeral 12 de la Constitución, tras la reforma introducida por el Acto Legislativo 2 de 2015, prevé que a la Corte Constitucional le corresponde “[d]arse su propio reglamento”. Nótese que a diferencia de otras normas constitucionales, que supeditan la expedición de ciertas normas a que estas sean conformes a la ley (P.ej., CP arts. 300-4 y 313-4 y 7), la atribución que el Constituyente le dio a esta Corporación para darse su propio reglamento no la supedita a su conformidad con la ley. Naturalmente, el carácter inocultablemente reglamentario del Reglamento interno de la Corte Constitucional tiene, según las convenciones jurídicas dominantes, unas implicaciones jerárquicas específicas. El artículo 241 numeral 12 de la Carta faculta a esta Corporación para desarrollar, en el ámbito interno del organismo, las atribuciones y procedimientos regulados en la Constitución y en la ley. Por ende, es claro que desde esta perspectiva el Reglamento interno de la Corte Constitucional debe ajustarse a la ley, pues debe respetar las normas constitucionales y legales que le confieren facultades, le fijan procedimientos y le imponen obligaciones. Sin embargo, esa limitación se diferencia conceptualmente de otra, consistente en



inhibir la propia competencia constitucional de la Corte para reglamentar una potestad también otorgada por la Constitución o un acto reformativo de la Carta, por la vía de señalarle que no puede reglamentarla. Esto último no está en los márgenes de configuración del legislador, y menos en los del legislador extraordinario, pues es una materia estrictamente reservada al poder de reforma constitucional, o al Constituyente.

Auto 191 de 2008

De manera reiterada esta Corporación ha sostenido que la Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para resolver los impedimentos y recusaciones de sus magistrados y conjueces, así como del Procurador General de la Nación, o de quien haga sus veces, en relación con los conceptos que debe emitir dentro de los procesos de constitucionalidad que se adelanten. En relación con este punto, la Sala Plena, en Auto del 24 de abril de 2003, sostuvo: “la competencia de la Corte para conocer sobre los impedimentos y recusaciones presentados por el Procurador General de la Nación se encuentra sustentada en el hecho de que el artículo 241-11 de la Constitución Política autoriza a la Corporación para dictar su propio reglamento, reglamento cuyo artículo 79 establece que ‘[t]odos los asuntos de constitucionalidad de que conoce la Corte Constitucional se someterán, en lo que hace a impedimentos y recusaciones, a las causales y al trámite consagrados en el Capítulo V del Decreto 2067 de 1991, en lo pertinente’ (Art. 79 Acuerdo 05 de 1992)”.

5. Regulación subsidiaria aplicable al trámite de la acción de inconstitucionalidad

Auto 423 de 2021

La Corte ha aplicado el Código General del Proceso para estudiar las solicitudes de suspensión del trámite de constitucionalidad por prejudicialidad.

Esto, con fundamento en tres razones, a saber: (i) que el Decreto 2067 de 1991 no regula la suspensión del trámite de constitucionalidad por prejudicialidad; (ii) que, por el contrario, el artículo 161 del Código General del Proceso regula la suspensión del trámite judicial por prejudicialidad y, por último, (iii) que el artículo 1 del Código General del Proceso establece que dicha codificación aplica a “todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes”.

Auto 186A de 2021

La Sala Plena de la Corte Constitucional encuentra que, en principio, no existe una relación de conexidad entre las causales de impedimento contenidas en los artículos 25 a 31 del Decreto 2067 de 1991 y el régimen de nulidades incluido en el artículo 49 de ese mismo Decreto. La Corte ha advertido que -ante el vacío en su normatividad- es posible aplicar analógicamente las disposiciones que regulan materias semejantes. En consecuencia, y a partir del asunto objeto de análisis, se justifica la necesidad de acudir al régimen de impedimentos y nulidades que establece el Código General del Proceso.

Auto 465 de 2020

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el Decreto 2067 de 1991 no regula expresamente, en lo que concierne al control abstracto de constitucionalidad, el modo de notificar los autos de inadmisión o rechazo, puesto que únicamente alude a la notificación de la sentencia. Es así como, frente a este vacío, la jurisprudencia constitucional aplica las normas generales de procedimiento, y en tal sentido, ha dispuesto que los autos de inadmisión y de rechazo deben ser notificados por medio de estados fijados



por la Secretaría General de esta corporación, ya que no existe norma legal alguna que disponga que tales providencias deberán ser notificadas de manera personal.

6. Objetivos de la acción de inconstitucionalidad

Sentencia C-048 de 2020

Al respecto, recuerda la Sala que la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente que la acción pública de inconstitucionalidad es manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana. Específicamente, esta acción constituye un instrumento jurídico valioso, que permite a los ciudadanos defender el poder normativo de la Constitución y manifestarse democráticamente en relación con la facultad de configuración del derecho que ostenta el Legislador (artículos 150 y 114 superiores). En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad permite un diálogo efectivo entre el Congreso -foro central de la democracia representativa-, los ciudadanos en ejercicio -de la democracia participativa- y el Tribunal Constitucional -a quien se encomienda la guarda e interpretación de la Constitución-. Así pues, esta acción desarrolla los principios previstos en los artículos 1º, 2º y 3º de la Carta, que definen a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático y participativo.

Sentencia C-942 de 2010

Reiterando la jurisprudencia de este Tribunal, la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana, con el cual se desarrolla el principio previsto en los artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución, de ser Colombia un Estado social de derecho democrático y participativo. Dicha acción está destinada a provocar que la Corte constitucional, como máximo órgano de la jurisdicción constitucional, tras el adelanto de un

proceso, produzca una sentencia con efectos de cosa juzgada sobre un cierto problema jurídico planteado por el actor, relacionado con disposiciones creadas en general aunque no exclusivamente por el Congreso de la República, obrando como constituyente derivado o como órgano representativo legislativo. Es, en este orden, un instrumento que combina el ejercicio de los derechos políticos (artículo 40 CP), con las prerrogativas entregadas al ciudadano para controlar el poder desplegado por el legislador a través de la creación de normas jurídicas.

Sentencia C-1052 de 2004

Pero el fin de la acción de inconstitucionalidad no es el de garantizar los intereses de grupos particulares, sino el de “guardar la integridad y supremacía de la Constitución” (C.P., art. 241). Precisamente por eso es que el artículo 40 de la Carta contempla que todos los ciudadanos tienen el derecho de instaurar “acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley”, como una forma de participar en el “ejercicio y control del poder político.” En la acción pública de inconstitucionalidad debe predominar el interés público de defensa del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, no puede aceptarse que sea utilizada con el interés principal de obtener beneficios particulares. Lo que la acción persigue, entonces, es la defensa del orden jurídico establecido en la Constitución y para eso le confiere a todos los ciudadanos el poder de demandar ante la Corte Constitucional las leyes que consideran vulneratorias de la voluntad expresada por el Poder Constituyente al dictar la Constitución.

Así, pues, el fin de la acción de inconstitucionalidad no es la protección de intereses particulares. Por lo anterior, es inepta toda demanda que esté encaminada principalmente a obtener una sentencia que favorezca a un grupo específico de personas, tal como ocurre en el presente caso.



7. El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad como expresión de un derecho fundamental de aplicación inmediata

Auto 041 de 2002

La posibilidad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución Política, cuyo trámite y decisión corresponde realizar a esta Corporación, en cumplimiento de su labor primordial de servir de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política configura un derecho político de aplicación inmediata a favor de todo ciudadano. Dada la relevancia de la acción pública de inconstitucionalidad como instrumento esencial de participación de la ciudadanía en el control abstracto para la prevalencia del ordenamiento superior, su ejercicio efectivo debe comportar unos requisitos mínimos para alcanzar el objetivo para el cual fue establecido, tendientes a evitar la producción ulterior de fallos inhibitorios.

8. El carácter público e informal de la acción de inconstitucionalidad

Sentencia C-247 de 2017

Es importante mencionar que la acción de constitucionalidad tiene un carácter público, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 242 superior, “cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidos a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública”. La naturaleza de esta acción como se explica en la sentencia C-096 de 2013, parte por reconocer la supremacía de la Carta Política, pues como este mecanismo tiene por objeto garantizar jurisdiccionalmente su prevalencia sobre las demás normas que integran el ordenamiento jurídico, expulsando aquellas que le sean contrarias, su protección debe ser considerada

como un asunto público, abierto y accesible a todos los ciudadanos. De igual modo, debido al ejercicio y el control del poder político, este dispositivo debe ser de acceso a todas las personas interesadas en la protección de la juridicidad del sistema jurídico.

En virtud de estos principios, la Corte preserva un amplio margen de apertura y flexibilidad, de modo que la evaluación de la admisibilidad de una demanda de constitucionalidad está exenta de formalismos que tengan por objeto o efecto obstaculizar el control de constitucionalidad y el acceso a la justicia. En este sentido, no se pretende que las demandas contengan argumentos sofisticados, sino únicamente que contengan una justificación razonable que logre poner en duda la compatibilidad entre el ordenamiento superior y el precepto demandado.

9. El ejercicio de la acción pública y la presunción de constitucionalidad de la ley

Sentencia C-025 de 2020

El control de las leyes por parte de este Tribunal suscita tensiones entre diferentes intereses constitucionales. Al ser indiscutible la responsabilidad de este Tribunal de guardar la integridad y supremacía de la Carta (art. 241), la acción pública de inconstitucionalidad ocupa un importante papel instrumental para su cumplimiento. Bajo esa perspectiva la definición de las condiciones cuya verificación es necesaria para hacer posible una responsabilidad de este Tribunal de guardar la integridad y supremacía de la Carta (art. 241), la acción pública de inconstitucionalidad ocupa un importante papel instrumental para su cumplimiento. Bajo esa perspectiva la definición de las condiciones cuya verificación es necesaria para hacer posible un pronunciamiento de fondo de la Corte, ha tomado nota de la tensión que el ejercicio de dicha acción puede provocar con el principio democrático -al que se anuda la presunción de



constitucionalidad de las normas adoptadas por el Congreso y el carácter rogado que, por regla general, se atribuye al ejercicio de las competencias de control abstracto.

Esa tensión recibe diferentes respuestas en el ordenamiento jurídico vigente. Una de ellas ha consistido en imponer, con fundamento en el numeral 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, algunas exigencias argumentativas cuando se formula un cargo de inconstitucionalidad. Para definir las la Sala Plena se ha fundado en una premisa: la impugnación de una ley no puede sujetarse a estándares tan complejos que impliquen reservar la acción solo a ciudadanos con especial formación en métodos de interpretación legal y constitucional, pues ello la privaría de su naturaleza pública y, al mismo tiempo, desconocería el derecho de participar en el control del poder político (art. 40.6) y de acceder a la administración de justicia (art. 229). En todo caso ha estimado necesario que las acusaciones en contra de normas adoptadas por órganos representativos se apoyen en razones con aptitud para poner en duda la validez constitucional de la regulación, de modo que pueda apreciarse, al menos *prima facie*, un riesgo para la supremacía de la Constitución.

Sentencia C-088 de 2014

Por lo demás, este entendimiento de los vicios procedimentales y de los efectos jurídicos de la declaratoria de inexecutable, no se compadece plenamente con los principios que orientan el control constitucional. En atención al principio democrático, existe una presunción general de legitimidad y de validez de los actos normativos emanados de los órganos de producción normativa que tienen un origen democrático, y en particular, del órgano legislativo. De esta presunción se derivan varias consecuencias: (i) por un lado, el desconocimiento de la validez de tales actos es excepcional; (ii) como consecuencia de lo anterior, el

juicio de constitucionalidad debe estructurarse únicamente en relación con las acusaciones que tengan la potencialidad de desvirtuar esta presunción, y que por este motivo, pongan en evidencia una disconformidad insalvable entre el precepto legal y el ordenamiento superior; (iii) finalmente, una vez verificada la oposición entre la disposición objeto de control y las normas de rango constitucional, por regla general la declaración judicial correspondiente tiene efectos hacia el futuro, y en principio no afecta las situaciones consolidadas al amparo de la ley, cuando ésta se presumía válida.

Sentencia C-752 de 2015

De la misma forma, la previsión de los requisitos argumentativos de la demanda de constitucionalidad está vinculada con la vigencia del principio de separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos, y la presunción de constitucionalidad de las leyes. En la medida en que las leyes son productos de la actividad democrática deliberativa del Congreso, están amparadas por la presunción de ser compatibles con la Constitución. Esta presunción solo puede ser derrotada a través del ejercicio del control de constitucionalidad que, en el caso de aquellas normas susceptibles de la acción pública, supone la existencia de una acusación concreta que demuestre la oposición entre el precepto legal y la Carta Política.





Sentencia C-096 de 2013

Por otro lado, sin embargo, la presunción de constitucionalidad del sistema jurídico y la legitimidad democrática que detentan los órganos de producción normativa, obligan a la Corte a tener un mínimo de cautela a la hora de poner en duda la validez del ordenamiento. Por este motivo, no cualquier reparo o crítica amerita un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación, sino únicamente aquellos que cuestionan razonablemente la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.

Un entendimiento diferente, en el que se aceptan de manera sistemática e indiscriminada las demandas de inconstitucionalidad, independientemente de su fundamentación y consistencia, terminaría por debilitar este mecanismo jurisdiccional de protección a la Constitución, y con ello, lesionaría el principio mismo de la supremacía de la Carta. De igual modo, una comprensión de esta índole terminaría por invertir la dinámica y la lógica natural del sistema de producción normativa, al vaciar de contenido la presunción de validez de las normas jurídicas expedidas por quienes detentan la legitimidad democrática.

10. El carácter deliberativo de la acción de inconstitucionalidad

Auto 241 de 2015

En efecto, la decisión que tomó el Constituyente, de conferirle a cualquier ciudadano el derecho a instaurar acciones de inconstitucionalidad, se funda no solo en las virtudes morales que ostenta la universalidad política en una institución democrática, atributo que indica que todo ciudadano se considera igualmente facultado para exponer razones o puntos de vista valiosos y respetables, sino también en el presupuesto de que tiene mayor valor epistémico el control constitu-

cional abierto a toda la ciudadanía, que un mecanismo más cerrado de participación.

La deliberación abierta a toda la ciudadanía enriquece el control, pues facilita gracias a su pluralidad la identificación de problemas y la búsqueda de soluciones al permitir que ciudadanos con puntos de vista diferentes, formados a partir de sus propias experiencias vitales, conocimientos y valoraciones, concurren al debate con su visión única e irrepetible de la realidad. Reducir las voces ciudadanas en los debates de constitucionalidad es entonces además una pérdida para la defensa objetiva de la integridad y supremacía de la Constitución.

11. El carácter rogado de la competencia para decidir la acción de inconstitucionalidad

Sentencia C-325 de 2021

Para esta Corte, la acción pública de inconstitucionalidad es de carácter rogado. En tal sentido, por regla general, las leyes ordinarias expedidas por el Legislador en uso de sus facultades no pueden ser conocidas por esta Corporación, sino previa demanda ciudadana. En este escenario, la acción de inconstitucionalidad es pública, popular, no requiere de abogado y tampoco exige un especial conocimiento para su presentación. Sin embargo, tales características no desconocen la naturaleza rogada del instrumento y la limitación de la Corte para realizar un control oficioso del ordenamiento jurídico. Por esa razón, los cargos propuestos por los ciudadanos son la expresión del carácter rogado de la acción y delimitan el ámbito de decisión de la Corte. En tal escenario, por regla general, este Tribunal no puede asumir nuevos asuntos que no han sido propuestos por el demandante o, menos aún, puede construir acusaciones nuevas. En términos simples, la Corte tiene vedado suplir la acción del demandante, bien sea en el perfeccionamiento de una argumentación



deficiente o en la formulación de nuevos cargos de inconstitucionalidad, no contenidos en el libelo. Con base en lo expuesto, el cumplimiento de los requisitos generales de admisión de las demandas de inconstitucionalidad materializa el carácter rogado de la acción pública.

Sentencia C-752 de 2015

La exigencia de dichos requisitos mínimos también opera, como se ha señalado, como un mecanismo de autorrestricción judicial. El control de constitucionalidad es, en el caso de la acción pública, de carácter rogado y, por ende, los cargos propuestos circunscriben el ámbito de decisión de la Corte. Por lo tanto, esta Corporación está limitada para asumir nuevos asuntos que no han sido propuestos por el demandante o, menos aún, puede construir acusaciones nuevas. En términos simples, la Corte tiene vedado suplir la acción del demandante, bien sea en el perfeccionamiento de una argumentación deficiente o en la formulación de nuevos cargos de inconstitucionalidad, no contenidos en el libelo.

Sentencia C-251 de 2004

Así mismo, es preciso recordar que siendo de carácter rogado la competencia de la Corte en acciones de inconstitucionalidad, esta Corporación no puede hacer caso omiso a esta situación, y, mucho menos establecer, por sí y ante sí, cuál es la supuesta disposición constitucional infringida y cuál es el concepto de violación que de allí se deriva. En otras palabras, quien activa el control de constitucionalidad es el ciudadano con la presentación, en debida forma, de la demanda de inconstitucionalidad y no la Corte Constitucional, la cual no tiene dentro de sus funciones (Art. 241 C.P.) efectuar el control de constitucional oficioso de los decretos dictados por el Gobierno con fundamento en el artículo 150-10 de la Constitución.

12. Excepciones al carácter rogado de la competencia de control constitucional

Sentencia C-257 de 2016

En definitiva, excepcionalmente la Corte puede variar los elementos estructurales de la litis fijados en la demanda y en el auto admisorio de la misma, en aquellas hipótesis en [que] la solución del problema jurídico propuesto por el demandante presupone, desde el punto de vista lógico, valorar previamente la constitucionalidad del precepto legal impugnado, y en el proceso existen elementos de juicio que permiten desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la referida disposición o el proceso deliberativo en torno a este asunto específico. En estos casos, el viraje es viable cuando el juez cuenta con los elementos de juicio para valorar la validez de los preceptos acusados prescindiendo del proceso deliberativo, o cuando este proceso no se surtió dentro del mismo proceso, pero sí de manera difusa a lo largo de la historia institucional.

Sentencia C-284 de 2014

Debe haber una demanda de inconstitucionalidad con aptitud para provocar un pronunciamiento de fondo. No es entonces admisible ejercer un control cuando no exista acción pública, o cuando esta no reúna las condiciones de claridad, certeza, pertinencia, suficiencia y especificidad, pues esto sería desconocer que en el fondo no hay demanda ciudadana, presupuesto imprescindible para activar la competencia de la Corte, en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Constitución. El control sobre las leyes ordinarias y los decretos con fuerza de ley se activa en virtud de una demanda en forma, y por lo mismo esta facultad no implica para la Corte un poder de construir cargos de inconstitucionalidad, allí donde no existen.



El control que ejerza la Corte, en virtud de esta potestad, debe versar sobre una norma efectivamente demandada, o susceptible de controlarse en virtud de una integración de la unidad normativa, de conformidad con los estrictos y precisos términos del artículo 241. Esta facultad no la autoriza entonces para pronunciarse de oficio sobre normas no acusadas mediante acción pública, y en casos en los cuales no se den los presupuestos de la integración normativa.

Finalmente, es admisible controlar el acto demandado a la luz de normas constitucionales no invocadas en la demanda, sólo si se advierte un vicio evidente de inconstitucionalidad. En ese caso las intervenciones ciudadanas, o el Procurador General u otras Cortes suelen ponerlo de presente antes de la decisión de la Corte Constitucional, y en tal medida no puede decirse que el control afecte la participación ciudadana en el control constitucional, ya que la evidencia del vicio activa previamente un debate al respecto.

Sentencia C-539 de 1999

En principio, la Corte Constitucional no es competente para conocer de oficio las disposiciones legales. La Constitución exceptúa, de este principio general, cierto tipo de normas cuyo control previo o de oficio es necesario para preservar otros principios del ordenamiento jurídico. No obstante, las leyes ordinarias expedidas por el legislador en uso de sus facultades propias, que no incorporan tratados internacionales, no pueden ser conocidas por esta Corporación, sino previa demanda ciudadana.

Ahora bien, excepcionalmente, la Corte puede conocer sobre la constitucionalidad de leyes ordinarias que no son objeto de control previo u oficioso, pese a que contra las mismas no se hubiere dirigido demanda alguna. Se trata de aquellos eventos en los cuales procede la integración de la integración de la unidad normativa. Sin embargo,

para que, so pretexto de la figura enunciada, la Corte no termine siendo juez oficioso de todo el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia ha señalado que la formación de la unidad normativa es procedente, exclusivamente, en uno de los siguientes tres eventos.

En primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio.

En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo.

Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. En consecuencia, para que proceda la integración normativa por esta última causal, se requiere la verificación de dos requisitos distintos y concurrentes: (1) que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, aparentemente inconstitucionales. A este respecto, la Corporación ha señalado que es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte a norma demandada, si tal regulación aparece *prima facie* de una dudosa constitucionalidad.



13. Competencia excepcional para la suspensión provisional de normas demandadas

Auto 272 de 2023

En todo caso, con fundamento en el principio de autorrestricción judicial y en el principio democrático, para decretar una medida orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control, la Corte se debe someter a unos requisitos o estándares estrictos los cuales deben respetar unos elementos mínimos, conforme pasa a explicarse.

Primero, la medida orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control debe ser excepcional. Esto implica que la Corte tiene el deber de determinar *ab initio* la ineficacia de otras opciones menos lesivas para la presunción de constitucionalidad de las normas sometidas a su juicio de constitucionalidad, entre ellas la adopción de un fallo con efectos retroactivos. Asimismo, dentro de esa evaluación también debe demostrarse que la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control es imperativa para la protección de bienes constitucionalmente valiosos y no involucra una afectación desproporcionada de algún contenido de la Carta Política.

Segundo, el decreto de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto procede única y exclusivamente respecto de disposiciones *prima facie* abierta o manifiestamente inconstitucionales, esto es, que de una primera y simple observación se infiera su ostensible incompatibilidad o notoria discrepancia con los preceptos superiores sea porque vulneren derechos fundamentales, violen claros mandatos constitucionales, o establezcan regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas.

Tercero, el decreto de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto procederá única y exclusivamente respecto de las disposiciones *prima facie* abierta o manifiestamente inconstitucionales y que producen efecto irremediable o que eludan el control de constitucionalidad, según se ha explicado en esta providencia. Es decir, lo decidido en esta oportunidad por la Corte no puede comprenderse como una autorización *in genere* para la procedencia de la suspensión provisional en la acción pública de inconstitucionalidad o en el control automático posterior. En contrario, se trata de una medida excepcional, que se aplica como última opción para la defensa de la guarda de la integridad y la supremacía constitucional y en escenarios en los que, ante la inexistencia de una medida de ese carácter, indudablemente se generaría un caso de elusión del control de constitucionalidad y la correlativa inmunidad a ese control.

Cuarto, la procedencia de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control *prima facie* abierta o manifiestamente inconstitucionales y con efectos irremediables o que eludan el control de constitucionalidad está supeditada al cumplimiento de un juicio estricto de proporcionalidad en el cual se demuestre que (i) esa medida es imprescindible para cumplir con un objetivo constitucionalmente imperioso relacionado como es la efectividad de la guarda de la integridad y supremacía constitucional; y, (ii) los beneficios que se deriven de la adopción de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control sean mayores que las limitaciones que esa medida impone al principio democrático que justifica la presunción de validez de la legislación, puesto que siempre será más importante garantizar la supremacía constitucional que la vigencia, ejecución y aplicación de una disposición legal abierta o manifiestamente inconstitucional sea



porque vulnere derechos fundamentales, viole claros mandatos constitucionales, o contenga regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas. Este grado de exigencia se explica precisamente en el hecho de que una decisión de esta naturaleza que recae sobre disposiciones *prima facie* abierta o manifiestamente inconstitucionales y con efectos irremediables o que eluden el control constitucional, como se ha indicado, incide de manera significativa en el principio democrático y en la correlativa presunción de constitucionalidad de la legislación que de contera se desvanece con esta clase de disposiciones, sumado a la legitimidad de la que, sin duda, están revestidas las decisiones legislativas, pero que debe ceder ante la abierta, manifiesta, notoria y ostensible inconstitucionalidad que *prima facie* se infiere de ellas. Además, esta medida tendría efectos concretos en el carácter participativo de la acción pública de inconstitucionalidad, en especial cuando es adoptada con anterioridad al recibo de las intervenciones ciudadanas y del concepto del Procurador General de la Nación. En consecuencia, debido a los efectos profundos de la suspensión provisional en cada uno de esos bienes y valores constitucionales, a partir de los criterios restrictivos de su procedencia resulta necesario que esta decisión sea excepcional y esté supeditada al cumplimiento del grado más exigente de escrutinio judicial. Así, dentro de ese mismo análisis habrá que determinarse si una medida menos gravosa, como la potencial adopción de un fallo con efectos retroactivos, cumpliría con el objetivo buscado.

Quinto, al tratarse de una limitación significativa a la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de revisión, la decisión excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control debe contar con un soporte decisional análogo al exigido respecto de la decisión de fondo sobre la constitucionalidad de la disposi-

ción acusada o revisada. Esto quiere decir que solo procederá cuando se cuente con el voto favorable de la mayoría de los magistrados y magistradas de la Corte. En esto se distingue, por ejemplo, de la suspensión provisional admitida en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que requiere únicamente la decisión del juez unipersonal o la del magistrado sustanciador en el caso del juez colegiado, precisamente porque esta recae sobre actos u actuaciones administrativas que carecen de la ascendencia democrática directa con la que sí cuenta la legislación. De la misma manera, la afectación a dicha legitimidad se vería acotada en el presente caso, debido a que los efectos de la medida excepcional orientada a impedir a su vez la producción de efectos de las normas objeto de control durarían, a lo sumo, el término en que se tramite la acción pública de inconstitucionalidad, la cual está sometida a los plazos preclusivos y de obligatorio cumplimiento que dispone tanto la Constitución como el Decreto Ley 2067 de 1991.

Sexto, la adopción de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control procederá únicamente a solicitud de cualquier magistrado, inclusive del propio magistrado sustanciador del proceso de constitucionalidad y, en caso de aceptarse la petición por parte de la Sala Plena, deberá determinarse su alcance y duración; el ciudadano demandante estará legitimado solo podrá proponerle al magistrado sustanciador o a cualquier magistrado de la Corte que la solicite a la Sala Plena pero no tendrá facultad para hacerlo directamente.



14. Prohibición de ejercicio abusivo de la acción de inconstitucionalidad

Sentencia C-283 de 2004

La presentación de dos demandas idénticas en menos de tres meses es un claro ejemplo de abuso ciudadano de la acción pública de inconstitucionalidad. Lo que hace que este sea un momento oportuno para que la Corte reitere la importancia, para el cumplimiento eficaz del ordenamiento jurídico, de que los ciudadanos ejerzan con seriedad y responsabilidad los mecanismos de control y protección del orden constitucional, y no incurran en abusos que sólo entorpecen el proceso de administración de justicia. En las condiciones anteriormente descritas, la Corte no puede más que reiterar su posición frente a la responsabilidad que tienen los ciudadanos al ejercer este derecho político. Además se hace necesario poner de presente las cargas que les corresponden a los demandantes, pues de la seriedad de sus actuaciones depende no sólo la defensa del orden jurídico a través de la acción pública de inconstitucionalidad, sino también la buena marcha de la administración de justicia.

Sentencia C-1148 de 2003

Sobre este particular, la Corte debe reiterar que si bien todos los ciudadanos tienen el derecho político de demandar ante esta Corte las leyes y los decretos extraordinarios, también es claro que todos los colombianos tienen el deber de no abusar de los derechos propios. En tal contexto, la presentación en dos oportunidades de idéntica demanda puede constituir un abuso del derecho a ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, pues no sólo congestiona inútilmente al tribunal constitucional sino que además dilapida recursos públicos. La interposición de demandas de inconstitucionalidad en esas condiciones deslegitima el actuar del ciudadano que adopta tal proceder y hace que su participación en la vida democrática del Estado social de derecho no solo sea irrazonable sino ineficaz.

SALA PLENA CORTE CONSTITUCIONAL

REQUISITOS DE LA DEMANDA
DE INCONSTITUCIONALIDAD

SEGUNDA PARTE



En esta sección se indican las condiciones requeridas para admitir una demanda de inconstitucionalidad. Tales condiciones se refieren a la legitimación del demandante, a la competencia de la Corte Constitucional, a la presentación oportuna de la demanda en los eventos en los que se encuentra sujeta a un término de caducidad, a la debida formulación del cargo y a la inexistencia de cosa juzgada.

1. Caracterización general de las condiciones para presentar una demanda de inconstitucionalidad

Sentencia C-709 de 2012

El cumplimiento de las exigencias contempladas en el Decreto 2067 de 1991, tiene como propósito delimitar adecuadamente el marco de la controversia constitucional. Por ello el ciudadano que pretende activar la competencia de la Corte, debe atender requerimientos formales y sustantivos básicos. Tales deberes, en particular los sustantivos, aseguran que el cuestionamiento de una disposición que *-prima facie-* viene amparada por la presunción de constitucionalidad, se encuentre precedido de una mínima deliberación o reflexión sobre el alcance del problema constitucional y las disposiciones del ordenamiento jurídico relevantes para la discusión.

En ese contexto, tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tres ejes son relevantes para agrupar las condiciones de ejercicio de la acción pública: (1) la delimitación de objeto de control, (2) la presentación de las razones de la violación y, en tercer lugar, (3) la justificación objeto de control, (2) la presentación de las razones de la violación y, en tercer lugar, (3) la justificación competencial de la Corte Constitucional.

El primer eje, esto es, el objeto del control de constitucionalidad requiere el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales (numeral 1 del artículo 2 del decreto 2067 de 1991) y la transcripción literal por cualquier medio o la presentación de un ejemplar de su publicación oficial (numeral 1 del artículo 2 del decreto 2067 de 1991). En consecuencia, el demandante debe hacer una presentación de las normas acusadas. El segundo eje se encuentra compuesto por tres exigencias específicas. El demandante tiene los deberes (i) de señalar las normas constitucionales que se consideren infringidas (numeral 2 del artículo 2 del decreto 2067 de 1991), (ii) de exponer las razones por las cuales las disposiciones constitucionales se consideran violadas (numeral 3 del artículo 2 del decreto 2067 de 1991) y, cuando se controvierte la constitucionalidad de una disposición por razones de procedimiento, (iii) de señalar el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto y la forma en que fue quebrantado (numeral 4 del artículo 2 del decreto 2067 de 1991). El tercer eje se refiere a la justificación de la competencia de la Corte Constitucional para adelantar el examen correspondiente. Tiene por objeto exigirle al ciudadano demandante un razonamiento que permita precisar la habilitación competencial de la Corte Constitucional respecto de otros órganos que, como el Consejo de Estado, también ejercen control abstracto de constitucionalidad.

2. Oportunidad para valorar el cumplimiento de los requisitos de una demanda de inconstitucionalidad

Sentencia C-127 de 2021

La Corte Constitucional ha sostenido que la admisión de la demanda por parte del



magistrado sustanciador de cada acción de inconstitucionalidad es un momento oportuno para determinar el cumplimiento de los requisitos antes citados. Sin embargo, también ha indicado, que el hecho de que se supere esa primera mirada, que es sumaria, no impone un pronunciamiento de fondo, pues es en la Sala Plena de la corporación en quien recae la competencia de proferir una sentencia, en donde se determina, previo un debate deliberativo, si la demanda es apta o no, contando con la intervención además de quienes hayan sido convocados y del Ministerio Público. En ese contexto, si la demanda incumple cualquiera de los requisitos antes mencionados, la Corte deberá declararse inhibida, de manera que se deje abierta la posibilidad de que se vuelva a cuestionar la correspondencia entre las disposiciones acusadas y la Constitución.

3. La interpretación a favor del demandante o principio *pro actione*

Sentencia C-331 de 2019

Uno de los criterios para definir si un cargo cuyo análisis se encuentra a consideración de la Sala Plena debe dar lugar a un pronunciamiento de fondo es el principio *pro actione*. Según ha señalado la jurisprudencia refiriéndose a su contenido el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.

Son dos las exigencias que se adscriben específicamente al principio. La primera (i) prohíbe una aproximación a la demanda que tenga por objeto o como efecto un incremento en los requerimientos técnicos de la acusación, al punto

de privilegiarlos sobre el debate sustantivo que puede derivarse razonablemente de la misma. La segunda (ii) ordena que en aquellos casos en los que exista una duda sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas de argumentación, la Corte se esfuerce, en la medida de sus posibilidades, por adoptar una decisión de fondo. Según la jurisprudencia, también es expresión del principio la integración de la unidad normativa cuando la norma acusada ha sido modificada por otra posterior, pero subsisten, a pesar de la reforma, los contenidos normativos acusados.

El empleo del referido principio no habilita a la Corte para corregir o aclarar equívocos, aspectos confusos o ambigüedades que surjan de las demandas. Ha dicho la jurisprudencia que su aplicación no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla. No es posible sustituir al demandante como si se tratara de un control de oficio y, en esa medida, la aplicación del principio exige la existencia de un núcleo argumentativo básico y preciso, aunque existan algunas reservas o inquietudes. Dicho de otro modo, la Corte no puede llegar al extremo de suplantar al actor en la formulación de los cargos, ni de determinar por sí misma el concepto de la violación de las normas que ante ella se acusan como infringidas, pues ésta es una carga mínima que se le impone al ciudadano para hacer uso de su derecho político a ejercer la acción de inconstitucionalidad.

Sentencia C-584 de 2016

De esta manera, se puede evidenciar que entre mayor alcance tengan los efectos del control, también deben ser mayores los requisitos para



poder ejercerlo, pues las decisiones que tengan efectos *erga omnes* pueden afectar a toda la comunidad, por lo cual por regla general los sistemas de control concentrado resultan más estrictos que los de control difuso. Por su parte, los sistemas mixtos, al compartir características de ambos modelos, deben lograr un equilibrio entre la necesidad de establecer un grado de requisitos mínimos para el ejercicio de la acción que a su vez no constituyan una barrera para que cualquier ciudadano pueda iniciarla.

En Colombia la acción de inconstitucionalidad que permite un control abstracto de constitucionalidad de la ley, esto es, sin haber referencia a caso particular alguno, tiene carácter público desde 1910. Desde 1991 se le reconoce, además su condición de derecho político constitucional fundamental. Por tanto, es una acción que puede ser presentada por cualquier ciudadano, no sólo en representación de sus propios intereses, sino los de todas las personas. Por ello, la sola inconformidad del ciudadano no es suficiente para hacer que operen los mecanismos de control de constitucionalidad, que requieren un elemental soporte argumentativo expresado ante el juez. Por ello, si bien no pueden exigirse requisitos formalistas estrictos, que impidan el acceso a la justicia de los ciudadanos, el objeto de la acción y la argumentación de los cargos deben estar claramente delimitados para permitir un estudio de la constitucionalidad de la norma a partir de éstos. Si no cumplen los requisitos mínimos reconocidos y reiterados por la jurisprudencia, la Corte tendría que entrar a suplirlos, lo cual implicaría un control oficioso de constitucionalidad.

Así pues, la exigencia de unos requisitos mínimos frente a la acción de inconstitucionalidad es legítima, pues ésta puede ser limitada como sucede con otros derechos de participación y además ello no se considera irrazonable al menos por dos (2)

razones: (i) El impacto sobre el acceso a la justicia no es grave en la medida en que la persona puede presentar otra demanda de constitucionalidad teniendo en cuenta que la decisión de inadmisión o inhibición no tiene efectos de cosa juzgada. (ii) Se salvaguarda el derecho a la administración de justicia de otras personas que deseen presentar otra demanda contra las mismas normas disposiciones. En este sentido, el principio *pro actione* no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla.

Sentencia C-476 de 2003

La Corte Constitucional, dando aplicación al principio *pro actione*, y con el fin de hacer prevalecer el derecho sustancial sobre el formal y garantizar los derechos de acceso a la administración de justicia y de participación democrática, así como el carácter ciudadano de la acción de inconstitucionalidad, ha subsanado distintos tipos de defectos de las demandas que, en principio, hubieran llevado a un fallo inhibitorio y que detectados en la etapa de admisión hubieran dado lugar a su inadmisión o a su rechazo.

Entre otras deficiencias subsanadas, la Corte ha aplicado el principio *pro actione*, por ejemplo, para: (i) interpretar cargos confusos; (ii) aceptar cargos no suficientemente fundamentados; (iii) identificar la norma realmente cuestionada; (iv) identificar la norma constitucional supuestamente vulnerada; (v) integrar una proposición jurídica completa cuando el cargo del actor ya cobija la norma por él no formalmente acusada; y (vi) subsanar requisitos formales menores. Adicionalmente, la Corte ha advertido que cuando las fallas en la demanda son



de gran magnitud, no procede aplicar el principio *pro actione*, porque, al aplicarlo, la Corte terminaría por sustituir a los ciudadanos en la formulación de los cargos. Tal es precisamente lo que acabaría haciendo la Corte al decidir pronunciarse de fondo.

4. Adecuación de una demanda de inconstitucionalidad al trámite de control automático

Auto 658 de 2022

Al analizar los argumentos del recurso bajo examen, la Sala constata que el recurrente no busca la revocatoria del auto de rechazo, ni expone un razonamiento que cuestione dicha actuación o los argumentos allí expuestos, sino que pretende que se oficie a algunas autoridades para obtener información que considera relevante en el proceso. Por lo anterior, no se cumple con el deber de motivación del recurso.

Finalmente, la Sala destaca que la demanda no fue simplemente rechazada, sino que el trámite fue adecuado para que se adaptara el trámite a la competencia que le corresponde a la Corte en razón a que se constató que se trataba de una norma que exigía un control de constitucionalidad oficioso, integral y definitivo. Como señaló la providencia recurrida: “se aclara, que el rechazo no tiene por fundamento la falta de competencia de la Corte Constitucional respecto del Decreto 1207 de 2021, sino la necesidad de adaptar el trámite a la competencia que corresponde ejercer a este tribunal respecto de ese decreto. En consecuencia, se advierte que el rechazo que será ordenado no tiene por consecuencia provocar un conflicto de jurisdicción, pues, se reitera, la Corte Constitucional es el tribunal competente para pronunciarse sobre la exequibilidad del Decreto 1207 de 2021”.

En consecuencia, la Sala encuentra infundado el recurso de súplica interpuesto por el solicitante, razón por la que, al no cumplir los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional, declarará su improcedencia. No obstante, con el fin de preservar las garantías procesales del peticionario a la participación dentro de las actuaciones que adelanta esta Corporación (artículo 7º, Decreto 2067 de 1991), la Sala dispondrá que, por Secretaría General de la Corte, se incluya el memorial presentado por el actor que dio lugar a resolver el presente recurso de súplica, para que obre en el expediente de control oficioso, integral y definitivo del Decreto 1207 de 2021, a modo de intervención ciudadana. Así mismo se advierte que la viabilidad de la adecuación del trámite no se discute en el presente auto en el que solo se pronuncia sobre el recurso de súplica, de allí que, con posterioridad se podrá referir sobre dicha competencia.

5. Primer requisito: la legitimación para presentar la demanda

5.1. Condiciones necesarias de legitimación

Auto 513 de 2019

La Sala considera que el recurso de súplica de la referencia cumple con la finalidad a la que se refiere el apartado C de esta providencia y, por lo tanto, es procedente. En efecto, los argumentos del recurrente buscan desvirtuar la razón por la cual se rechazó la demanda, esto es, la no acreditación de la calidad de ciudadano como requisito para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad. No obstante, para la Sala, el magistrado sustanciador no incurrió en arbitrariedad o yerro alguno al rechazar la demanda *sub examine*, pues, de manera reiterada, esta Corte ha advertido que ser ciudadano en ejercicio es un requisito esencial para presentar



demandas de inconstitucionalidad. En efecto, contrario a lo que sugiere el recurrente, tal exigencia tiene pleno sustento constitucional en (i) el artículo 40 de la Constitución Política, que incluye la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley entre los mecanismos con los que cuenta todo “ciudadano” para hacer efectivo su derecho a participar en la conformación, el ejercicio y el control del poder político; (ii) el artículo 241 de la Constitución Política, que prevé como una de las funciones de la Corte Constitucional decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten “los ciudadanos”, y (iii) el artículo 242 Constitución Política, según el cual cualquier “ciudadano” podrá ejercer las acciones públicas a las que se refiere el artículo 241 *ibidem*. Con base en estas disposiciones constitucionales, la jurisprudencia de esta Corte ha advertido que la acción pública de inconstitucionalidad es un derecho político cuyo ejercicio sólo puede ser ejercido por personas naturales, y más concretamente por ciudadanos en ejercicio. De hecho, en el Auto 241 de 2015, que incluyó a las personas condenadas a la pena de interdicción de derechos y funciones públicas dentro del grupo de legitimados para instaurar la acción pública de inconstitucionalidad, esta Corte advirtió que la ciudadanía es la única condición necesaria y suficiente para ejercer [ese] derecho. En esa medida, para la Sala es claro que, tal como lo advirtió el magistrado sustanciador en el auto de rechazo, ostentar la calidad de ciudadano es indispensable para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad.

Ahora bien, cabe destacar que de acuerdo con el párrafo del artículo 98 de la Constitución Política, mientras la ley no decida otra edad, “la ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años”, esto es, cuando los nacionales colombianos “alcanzan la mayoría de edad”. En el asunto *sub examine*, el

propio accionante advierte sobre su condición de menor de edad en su escrito de demanda; es decir que aún no ha cumplido los 18 años de edad y, en esa medida, no ostenta la calidad de ciudadano.

5.2. Formas para acreditar la legitimación de un ciudadano colombiano

Sentencia C-441 de 2019

En suma, la acción pública de inconstitucionalidad materializa el derecho político de los ciudadanos colombianos a participar en la adopción de las decisiones que los afectan y a intervenir en el control del poder político (art. 40 C. Pol.) y el derecho de acceder a la administración de justicia (art. 229 C. Pol.). Para su ejercicio se requiere tener la condición de ciudadano colombiano, la cual se acredita mediante la exhibición de la cédula de ciudadanía y la correspondiente nota de presentación personal en el escrito de demanda. Pese a lo expuesto, en esta oportunidad la Sala precisa que la nota o sello de presentación personal de la demanda es tan solo una de las formas en que es posible demostrar la calidad de ciudadano colombiano, pues para acreditar esta condición la Constitución no exige ningún tipo de rigorismo o prueba solemne. Por el contrario, la connotación de derecho político de la acción pública de inconstitucionalidad (art. 40 C. Pol.) y el mandato de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C. Pol.) permiten advertir que los ciudadanos pueden acudir a cualquier medio para probar su ciudadanía colombiana, siempre que el mismo reúna la aptitud suficiente para ello.

Sentencia C-562 de 2000

En este orden de ideas, la calidad de ciudadano en ejercicio constituye un requisito sustancial para convertirse en sujeto activo de la acción pública de inconstitucionalidad, de manera que la Corte no



podría emitir pronunciamiento de fondo respecto de aquellos preceptos legales que han sido demandados, si quienes formulan la acusación no demuestran tener esa condición. En realidad, tal como se advierte de los mandatos contenidos en los artículos 40 y 241 de la Carta, la capacidad jurídica para iniciar y concluir válidamente al juicio de inconstitucionalidad la tiene únicamente quien acredite estar en ejercicio de la ciudadanía, hecho que, además, sólo se logra cuando el escrito acusatorio es presentado personalmente ante el funcionario público competente que pueda dar fe del hecho.

De lo anterior se colige, sin lugar a equívocos, que para interponer acciones públicas en defensa de la Constitución no es suficiente indicar en la demanda que se es ciudadano colombiano en ejercicio. También es imprescindible que tal condición se demuestre mediante el cumplimiento de la diligencia de presentación personal con exhibición de la Cédula de Ciudadanía de quien interpone la acción, pues sólo así se logra revestir de autenticidad el documento contentivo de la demanda, dando plena certeza al organismo de control de que el mismo proviene de un determinado ciudadano, concretamente, de aquel que aparece suscribiéndolo como un acto de voluntad individual.

5.3. Legitimación de las personas cuyos derechos políticos son suspendidos por decisión de un juez penal

Auto 242 de 2015

Con todo, la Corte considera que la anterior solución del recurso de súplica no se debe fundar únicamente en la ausencia de condena penal en firme al momento de presentar la demanda. La Sala Plena considera que la decisión debe tener en cuenta además que quien la presentó fue un

ciudadano colombiano, y la ciudadanía es la única condición necesaria y suficiente para ejercer el derecho a interponer acciones públicas de inexequibilidad en el ordenamiento constitucional colombiano (CP arts 40, 241-5 y 242). Esta postura es diferente de la que hasta la fecha ha sido posición dominante en la jurisprudencia. La Corte Constitucional considera sin embargo que hay razones suficientes y poderosas para cambiarla, y para sostener en adelante que en el grupo de titulares legitimados para instaurar acciones públicas de inconstitucionalidad, se encuentran todos los ciudadanos colombianos, sin excepción. La Corte pasa a exponer los argumentos en los cuales se funda esta modificación de la línea.

La Sala revocará el auto recurrido en súplica, por las siguientes razones. (i) La sentencia condenatoria contra el actor no se encontraba ejecutoriada. (ii) La Constitución sólo exige ostentar la calidad de ciudadano para ejercer el derecho a instaurar acciones de inconstitucionalidad. (iii) Si bien este es un derecho político, es también fruto del derecho fundamental a acceder a la administración de justicia, que en el marco político es además universal. Dado que el acceso a la justicia es esencial para garantizar el goce efectivo de los demás derechos y libertades, y para definir los límites de las instituciones estatales, la suspensión parcial del derecho a interponer acciones públicas no es sólo la restricción de un derecho político, sino la reducción de la efectividad de todos los demás derechos constitucionales, lo cual es inadmisibles. (iv) Es necesario ser coherente con el desarrollo institucional de la acción pública de inconstitucionalidad, y esto supone no detener la ampliación del grupo de ciudadanos colombianos titulares de ese derecho fundamental, aunque es preciso aclarar que no se trata de ampliar el catálogo de derechos de las personas condenadas, sino de garantizar su acceso a la justicia constitucional. (v) Es



necesario actualizar el entendimiento de la Constitución para comunicarlo con la realidad penitenciaria y el derecho internacional de los derechos humanos.

5.4. Presentación de la demanda por intermedio de apoderado judicial

Auto 192 de 2003

De lo dispuesto en los artículos 40, numeral 6, 241 y 242 de la Constitución, la acción de inconstitucionalidad es pública y, por tanto, puede ser interpuesta por cualquier ciudadano en ejercicio. Esta circunstancia implica que para interponer una acción de este tipo no se requiere otorgar poder alguno. El carácter de ciudadano en ejercicio es el único que la normatividad exige para acudir a dicha acción, por lo que quien confiere poder a otro para que, en su lugar, impugne la constitucionalidad de una norma, actúa innecesariamente.

No obstante, el otorgamiento de poder para interponer una acción de inconstitucionalidad no vicia la juridicidad de la demanda. Siempre y cuando se cumpla con el requisito de la ciudadanía, tanto por parte del apoderado como del poderdante, la legitimidad de la acción se encuentra, en principio, garantizada. Sobre este particular, la Corte dice que no hay lugar a rechazar o inadmitir demandas de inconstitucionalidad presentadas a nombre de otro, bajo condición de que mandante y mandatario sean ciudadanos en ejercicio, pues con ese procedimiento, con todo y ser superfluo, no se ofenden ni quebrantan las normas que rigen los juicios de constitucionalidad: el mandatario puede, invocando su propio derecho político y sin poder de otro, formular idéntica solicitud a la que en aquella condición presenta. Con todo, la jurisprudencia constitucional establece una condición y es que quien recibe el poder para

interponer la acción respectiva sea, además de ciudadano, abogado en ejercicio, pues en este caso se impone el cumplimiento de las reglas establecidas en el Decreto 196 de 1971 que exigen tal categoría a quien actúa en un proceso judicial a nombre de otro.

Auto 399 de 2020

En efecto, esta Corte ha puesto de presente que la Constitución Política, en sus artículos 40.6, 241 numerales 1, 4 y 5, y 242.1, reserva el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad exclusivamente a los ciudadanos colombianos en ejercicio por tratarse de un derecho político. Asimismo, ha sostenido que, cuando el actor promueve la acción de inconstitucionalidad a través de apoderado judicial, pese a no ser necesario, solo puede activar la competencia de la Corte siempre que el mandatario también acredite la calidad de ciudadano colombiano en ejercicio, lo que significa que este debe ser titular de su propio derecho político para poder formular idéntica solicitud a la que promueva en condición de representante.

Para efectos de la legitimación en la causa en el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, la Corte verifica que, quien promueve la acción, reúna las condiciones que configuran la ciudadanía, en virtud de los artículos 96 a 98 de la Constitución, a saber: nacionalidad colombiana, mayoría de edad (18 años) y ejercicio actual de la ciudadanía. Esto, por cuanto en el proceso que se genera a partir de la demanda lo que se pretende es salvaguardar el interés público en la integridad y supremacía del orden constitucional, a diferencia de lo que ocurre en un proceso adversarial en el que se enfrentan intereses particulares y lo que se verifica es que obre poder de quien está interesado de manera personal en lo que se decida. Luego, a diferencia de lo planteado por el recurrente, el ordenamiento



jurídico sí establece condiciones para la representación judicial en la acción pública de inconstitucionalidad, entre las que se encuentra como requisito esencial para la admisibilidad de la demanda el que el apoderado judicial cuente con la calidad de nacional y ciudadano en ejercicio. No obstante, en el presente caso, el apoderado no es ciudadano colombiano, razón por la cual no se encuentra legitimado para promover la acción pública siendo esta circunstancia suficiente para decidir el rechazo de la demanda.

5.5. Presentación de la demanda por un funcionario público

Sentencia C-1087 de 2004

Ahora bien, la acción de inconstitucionalidad es una acción pública y representa un derecho político, por lo que puede ser presentada por cualquier ciudadano pero únicamente por los ciudadanos (CP arts 40, 241 y 242). Por ello, y tal y como esta Corte lo ha señalado en anteriores oportunidades, si un ciudadano colombiano, que es además servidor público, presenta una demanda de inconstitucionalidad, ésta es admitida únicamente por la calidad de ciudadano colombiano que ostenta esa persona, pero no por su condición de servidor público, ya que en el sistema constitucional colombiano, y a diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos constitucionales, el hecho de ocupar o no un determinado cargo es irrelevante para efectos de determinar si la persona está o no legitimada para cuestionar la constitucionalidad de una disposición legal. Esto significa que el hecho de que el ciudadano sea un servidor público no le impide presentar la demanda de inconstitucionalidad, pero tampoco le confiere ninguna prerrogativa especial, pues al ejercer la acción pública de inconstitucionalidad está actuando como cualquier ciudadano.

5.6. Presentación de la demanda por una persona jurídica

Sentencia C-139 de 2023

En este caso, el demandante está legitimado para presentar la acción pública de inconstitucionalidad, en virtud de su condición de ciudadano. Si bien instauró la demanda en representación de una persona jurídica, esto no desvirtúa su legitimación para ejercer el derecho político de cualquier ciudadano a interponer acciones en defensa de la Constitución (CP arts 40 num 6, y 242 num 1). En las sentencias C-275 de 1996, C-841 de 2010 y C-866 de 2014, la Corte Constitucional estableció que cualquier ciudadano está legitimado en la causa para demandar la inconstitucionalidad de normas legales o con fuerza de ley, incluso si al instaurar la acción pública solo invocan su condición de apoderados judiciales de una persona jurídica.

Sentencia C-493 de 1997

Esta Corporación, atendiendo al carácter político del derecho a instaurar la acción de inconstitucionalidad, puso de presente que su ejercicio corresponde exclusivamente a las personas naturales, dado que la titularidad de los derechos de esa categoría tiene como presupuesto la nacionalidad que, a su turno, constituye fundamento de la condición de ciudadano, exigible siempre que se trate de actuar ante la jurisdicción constitucional. Las personas jurídicas, entonces, se encuentran excluidas de la posibilidad de incoar la acción de inconstitucionalidad, lo cual, sin embargo, no impide que la demanda sea admitida y fallada cuando aquel que como apoderado de una persona jurídica solicita la declaración de inexequibilidad de una disposición es ciudadano en ejercicio.



5.7. Presentación de demanda por un extranjero

Auto III de 2023

Obsérvese que la razón de la decisión de rechazo fue que, en estricto seguimiento de lo normado por el artículo 241.4, solo compete a la Corte decidir aquellas demandas de inconstitucionalidad que sean presentadas por ciudadanos colombianos. De forma tal, en relación con aquellas demandas formuladas por extranjeros, este Tribunal no tiene facultades de decisión, y es manifiestamente incompetente para resolverlas o pronunciarse sobre ellas. En estas condiciones, en el presente asunto, la certeza sobre el hecho de que el actor es ciudadano canadiense y no colombiano, condujo al magistrado sustanciador a advertir la falta de legitimación por activa y, en vista del carácter insubsanable de la misma, resolvió rechazar la demanda.

5.8. Efectos derivados del incumplimiento del requisito de legitimación al presentar la demanda

Sentencia C-441 de 2019

La ausencia de este presupuesto apareja la inadmisión de la solicitud y, en caso de no subsanarse la irregularidad, su rechazo. Si la misma se detecta luego de admitido a trámite el proceso, el magistrado sustanciador tiene el deber de requerir al accionante para que realice la referida diligencia de presentación personal. En el evento en que este no comparezca, la Corte se deberá inhibir de dictar pronunciamiento de fondo.

6. Segundo requisito: la competencia de la Corte Constitucional

6.1. Disposiciones que definen su competencia

Auto 243 de 2015

A juicio de la Sala Plena, le asiste razón a la Magistrada Ponente al considerar que la demanda

debe ser rechazada por manifiesta incompetencia. De acuerdo con lo establecido en la Constitución, a la Corte le corresponde juzgar la validez constitucional de: (i) los actos legislativos -art. 242.1-; (ii) de las leyes -art. 241. 2, 3, 4 y 10, y (iii) de algunos proyectos de ley -art. 241.8-. Igualmente le fue atribuido el juzgamiento de (iv) los decretos expedidos por el Presidente de la República en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República -art. 241.5-; (v) de los decretos legislativos dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución -art. 241.7; (vi) del decreto que en la hipótesis prevista por el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución, adopta el Plan Nacional de Inversiones Públicas -art. 341.5-; y (vii) de los decretos expedidos por el Gobierno, en desarrollo de las facultades otorgadas por la Asamblea Nacional Constituyente en los artículos 5 y 6 de las disposiciones transitorias -CP, art. 10 transitorio-. En casos especiales, esta Corporación reconoce la excepcional competencia para el examen de constitucionalidad actos otros actos denominados atípicos -sentencia C-049 de 2012-.

6.2. Las competencias atípicas

Sentencia C-090 de 2022

La Corte, en reiterada jurisprudencia, ha precisado su competencia para resolver demandas de inconstitucionalidad presentadas contra decretos leyes expedidos con base en habilitaciones conferidas por actos legislativos. Dicha función no se encuentra entre las que el artículo 241 superior le asigna expresamente, sin embargo, esta Corporación ha descartado que en estos casos opere la cláusula de competencia residual en materia de control constitucional del Consejo de Estado, prevista en el artículo 237.2 superior.



Lo anterior, porque la interpretación integral de la Carta Política lleva a inferir que la Corte tiene competencia para pronunciarse no solo respecto de los decretos con fuerza de ley de que trata el artículo 241-5 C.P., sino también de todos aquellos que tengan ese carácter, pues lo mismos son proferidos por el Presidente en ejercicio de la función legislativa delegada y no como autoridad administrativa. Esto en el entendido que la competencia residual del Consejo de Estado versa sobre aquellos actos expedidos por el Gobierno en ese último carácter. De la interpretación integral de la Constitución se sigue que en el Estado de Derecho todos los poderes constituidos derivan sus competencias de la Constitución y sería inconcebible que un acto de un poder constituido pudiese contrariar la Constitución y no obstante carecer de control, por lo que debe concluirse que las normas que en ejercicio de esa facultad expida el gobierno, están sometidas a control de constitucionalidad, y dado que las mismas tienen naturaleza legal, no solo porque así lo establece la norma habilitante, sino porque ellas están orientadas a expedir o modificar cuerpos normativos de carácter legal, su conocimiento corresponde a la Corte Constitucional.

Dicha competencia, por tanto, está atada a que las disposiciones demandadas tengan, en realidad, fuerza material de ley. A ese fin, la Sentencia C-1154 de 2008 definió los criterios a los que se debe recurrir para determinar si este tipo de decretos tienen vocación legislativa. Según el criterio formal, la naturaleza de un decreto expedido por el Gobierno Nacional está determinada por los fundamentos que se señalan al momento de su expedición; y el material, aplicable cuando no hay claridad sobre dichos fundamentos, consiste en examinar la posición de la norma en el tráfico jurídico.

Sentencia C-187 de 2019

Bajo tal óptica, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que cuando el precepto normativo atacado no responde explícitamente a la denominación formal de los actos jurídicos en listados expresamente en el artículo 241 superior, pero produce los mismos efectos jurídicos que otro contenido en la referida disposición, la competencia de la Corte se activa para revisar su constitucionalidad. Por esta razón, ha concluido que a este Tribunal le corresponde la revisión de las categorías normativas previstas explícitamente en el Artículo 241 superior, y también, de las que sean asimilables a ellas, teniendo en cuenta para ello el fundamento que da lugar a la asignación competencial: cuando el acto cuyo órgano de revisión no está determinado directa y expresamente en el texto constitucional, pero comparte el rasgo esencial de otro acto cuya revisión fue adjudicada a la Corte, deben ser equiparadas ambas categorías jurídicas, y la revisión judicial se extiende a ambos actos.

A partir de la aplicación de estos criterios, la Corte ha identificado una serie de competencias especiales o atípicas en materia de control abstracto de constitucionalidad. En esa dirección, ha asumido la revisión de actos jurídicos que, por su naturaleza, son asimilables a los previstos expresamente en el artículo 241 superior: i) decretos con fuerza de ley, expedidos con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991; ii) decretos compilatorios de normas con fuerza de ley; iii) decretos que declaran un estado de excepción; iv) decretos expedidos con base en disposiciones constitucionales transitorias diferentes al artículo 10 transitorio; v) decretos que corrigen yerros de normas con fuerza de ley; vi) decretos de ejecución de la convocatoria a referendo; vii) actos electorales que determinan el censo en el marco de una reforma constitucional mediante referendo; viii) actos electorales que



declaran la aprobación de un referendo; ix) actos de gestores de una iniciativa popular para el trámite de una ley que convoca a referendo; x) decretos de convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias; xi) decretos o actos adoptados en cumplimiento de un acto legislativo y; xii) acuerdos con sujetos de derecho internacional en los que el Estado colombiano adquiere nuevas obligaciones internacionales, las amplía o las modifica, aun cuando el respectivo instrumento no haya tomado la forma de un tratado solemne aprobado por el Congreso de la República y revisado automáticamente por la Corte Constitucional, sino de un acuerdo simplificado.

Sentencia C-280 de 2014

Sin perjuicio de que este tribunal solo puede ejercer el control respecto de las categorías normativas cuya revisión le ha sido asignada en el ordenamiento superior, el alcance de esta enunciación de actos jurídicos susceptibles de revisión judicial debe ser consistente con el modelo general, así como con la racionalidad y con la lógica interna del sistema de distribución de competencias, a partir de una interpretación teleológica y sistemática del ordenamiento superior. Así las cosas, las indeterminaciones que surjan cuando un acto normativo no pueda ser ubicado directamente en el catálogo de categorías previstas en los artículos 237 y 241 de la Carta Política, que establecen las competencias del Consejo de Estado y de este tribunal respectivamente, deben ser superadas a partir de una interpretación contextual y finalista de tales preceptos, para establecer si tales actos pueden ser reconducidos a alguna de tales categorías comprendidas explícitamente en el ordenamiento superior.

Siendo así, cuando un acto normativo difiere o no coincide en su denominación, órgano o procedimiento regular de expedición con los que si fueron previstos expresamente en el Artículo 241

superior, pero cumple su misma función y efecto dentro del ordenamiento, de modo que la razón por la cual se asignó a la Corte Constitucional la revisión de tales actos es aplicable a la norma de categorización dudosa, la competencia de este tribunal se extiende a estos últimos. Desde esta perspectiva, a esta Corporación corresponde la revisión de las categorías normativas previstas explícitamente en el Artículo 241 superior, y también, de las que sean asimilables a ellas, teniendo en cuenta para ello el fundamento que da lugar a la asignación competencial: cuando el acto cuyo órgano de revisión no está determinado directa y expresamente en el texto constitucional, pero comparte el rasgo esencial de otro acto cuya revisión fue adjudicada a la Corte, deben ser equiparadas ambas categorías jurídicas, y la revisión judicial se extiende a ambos actos.

6.3. Distribución de competencias entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado

Sentencia C-102 de 2018

Por fuera de esta enumeración, las materias que no concuerdan con aquellas que han sido admitidas como objeto de control por parte de esta Corporación, se someten al examen del Consejo de Estado, ya sea por la vía de la pretensión de nulidad por inconstitucionalidad, cuando lo que se busca es controvertir un desconocimiento directo de los mandatos consagrados en la Carta, respecto de decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional o de actos que tienen el mismo alcance proferidos por otras autoridades en ejercicio de una atribución directa de orden constitucional, siempre que en ambos eventos se trate de preceptos que carezcan de fuerza material de ley (CP art. 237.2, CPACA, art. 135 y C-400 de 2013), o por la vía de lo contencioso administrativo, cuando el control recae sobre otros actos administrativos distintos de los enunciados con anterioridad, en razón del desbordamiento de las disposiciones en



que debían fundarse, ya sean estas de naturaleza legal o constitucional (CP art. 237.1 y CPACA, art. 137).

Como se observa, la competencia del Consejo de Estado para actuar como juez abstracto de constitucionalidad tiene carácter residual, en la medida en que su intervención está supeditada a aquellos casos en que el control, tanto desde una perspectiva formal como material, no le corresponda a la Corte Constitucional, como guardián e interprete supremo de Constitución (CP art. 241). Por ello, aun cuando se ha admitido que en Colombia existe un control difuso funcional, al mismo tiempo se ha dicho que dentro de ese diseño institucional, la Corte tiene la más amplia competencia sobre el control abstracto de constitucionalidad, ya que la actuación del tribunal supremo de lo contencioso administrativo tan solo se proyecta sobre aquellas materias cuyo reparto es ajeno al ámbito competencial de esta Corporación.

Auto 204 de 2001

A la Corte Constitucional se le confió en los precisos términos estipulados en el artículo 241 de la Carta "la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución", razón por la cual esta Corporación, ha de ceñirse de manera estricta en el ejercicio de sus funciones a las que de manera taxativa se le señalaron por el constituyente.

De otra parte cabe indicar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 237-2 de la Constitución Política, corresponde al Consejo de Estado, conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no haya sido asignada a la Corte Constitucional. Igualmente, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, -en su artículo 49- al regular el tema del control de constitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno cuya competencia no haya sido atribuida a la Corte Constitucional, dispone que corresponde al Consejo

de Estado decidir sobre las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuyo control no haya sido asignado a la Corte Constitucional, "ni al propio Consejo de Estado", como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo. Para tal efecto, la acción de nulidad por inconstitucionalidad se tramitará con sujeción al mismo procedimiento previsto para la acción de inexequibilidad y podrá ejercitarse por cualquier ciudadano. Es claro entonces que el Consejo de Estado, es competente para conocer de todos aquellos decretos cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, conforme ésta fue definida por el artículo 241 de la Carta Política en armonía con lo dispuesto en el artículo 237-2 *ibídem*.

6.4. Competencia sobre normas preconstitucionales

Sentencia C-061 de 2005

Sea lo primero observar que la disposición acusada forma parte de un decreto preconstitucional, es decir, de una norma adoptada antes de que la Constitución de 1991 entrara en vigencia. En numerosas oportunidades la Corte Constitucional ha explicado que los aspectos atinentes a la forma de las disposiciones preconstitucionales, a diferencia de su contenido material, se rigen por las disposiciones de la Carta Política vigente al momento de su expedición, es decir, de la Constitución de 1886. En cambio, los aspectos relacionados con el contenido material de las normas preconstitucionales se deben controlar con referencia a lo dispuesto en la Constitución de 1991. Así lo recordó esta Corte, entre otras, en la sentencia C-646 de 2002, en los siguientes términos: "esta corporación ha señalado en reiterada jurisprudencia que los aspectos de forma de una norma expedida con anterioridad a la actual Constitución se rigen, contrariamente al contenido material, por las disposiciones superiores vigentes en el momento de su creación".



Ello no implica que la Corte haya otorgado efectos ultra-activos a la Constitución de 1886, puesto que ello contrariaría el efecto inmediato que surtió la Carta de 1991 a partir del momento de su expedición; simplemente se deriva de un reconocimiento del principio *tempus regit actum*, que en estos casos obliga a estudiar la validez del proceso de formación de una norma preconstitucional actualmente vigente, de conformidad con las pautas formales y procedimentales que regían al momento de su expedición. Ahora bien, como tales normas constitucionales, para poder ser objeto de control de constitucionalidad, han de estar actualmente vigentes o produciendo efectos, en relación con su contenido la Constitución de 1991 es el parámetro de control.

6.5. Competencia sobre artículos subrogados por una disposición posterior con un contenido normativo equivalente

Sentencia C-502 de 2012

No obstante lo anterior, en el caso que ahora se analiza, al estimar que la norma acusada mantiene su capacidad de producir efectos jurídicos aunque repose en otra disposición distinta de la señalada por el actor, la Corte tan sólo pretende preservar el objeto sustancial de la acción, no falseado por la subrogación del artículo en que se encuentra el párrafo que se demanda, pues el mandato que en uno y otro caso se establece es idéntico. Al sustituirse la disposición, se mantuvo incólume la exención de revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes para los vehículos de placas extranjeras que transitan temporalmente y hasta por tres meses en territorio colombiano. De tal suerte y en tanto la demanda y las intervenciones se conforman por cargos y consideraciones sobre norma idéntica y atienden a la misma ordenación que se encuentra ahora vigente, pueden ser consideradas para resolver el asunto..

Hace aquí la Corte una aplicación de la diferencia entredisposición y norma aceptada por la jurisprudenciay documentada por la doctrina. Más, antes que aplicar su uso común para poder reconocer diversas interpretaciones posibles de una disposición y en ese tanto una constitucionalidad condicionada, en este caso se usa para valorar la cuestión sobre la vigencia de la norma jurídica acusada. Se mantiene así la competencia de la Corte, con fundamento en que en el presente caso la norma acusada está vigente, no obstante hallarse en una disposición distinta y posterior a la acusada que subroga la que es objeto de demanda.

De este modo, la Corte define una postura con relación a mantener su competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de disposiciones que, al momento de fallar, se encuentran subrogadas, siempre y cuando el contenido normativo acusado se haya mantenido inalterado en el nuevo precepto y las razones de inconstitucionalidad o constitucionalidad alegadas por el demandante y los intervinientes resulten igualmente pertinentes. Lo anterior, además, en cumplimiento de los principios que rigen el acceso a la justicia en un Estado Social de Derecho y que incluyen la economía procesal, la celeridad, la prevalencia del derecho sustancial y, de manera especial, el carácter público de la acción impetrada (artículos 29, 228, 229, 40 num 6°, 241 num 4° C.P.)

6.6. Competencia sobre normas cuya entrada en vigencia no se ha producido

Sentencia C-435 de 2023

El artículo 96 de la Ley 2277 de 2022 establece que: “El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas del Capítulo I del “TÍTULO V IMPUESTOS SALUDABLES” rige a partir del primero (1) de noviembre de 2023”. En ese sentido, la presente providencia se profiere con anterioridad a que la



norma entre en vigencia. Sobre el particular, esta corporación mediante sentencia C-029 de 2021 precisó que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, la Corte es competente para revisar normas que aún no se encuentren vigentes. En esa ocasión declaró que “resulta posible que esta Corporación se pronuncie respecto de la constitucionalidad de normas que, pese a no hallarse vigentes al momento de la decisión, tienen vocación de producir efectos jurídicos, por lo cual se justifica el ejercicio del control de constitucionalidad de dichos preceptos”. En ese orden de ideas, y en consideración a que el artículo 54 de la Ley 2277 tiene vocación de producir efectos jurídicos a partir del 1 de noviembre de 2023, se justifica el control constitucional de la misma, aunque no se encuentre vigente al momento de la publicación de la presente sentencia.

6.7. Supuestos de falta de competencia de la Corte Constitucional

6.7.1. Sobre demanda formulada en contra de norma no promulgada

Auto 697 de 2021

De lo expuesto, la Corte infiere que los jueces, por regla general, están vinculados por la vigencia normativa, los hechos acaecidos y las pruebas aportadas al momento de adoptar la decisión. Por el contrario, en principio, las autoridades judiciales no están vinculadas a los cambios fácticos, normativos o probatorios que ocurran durante la notificación o comunicación de sus providencias. Por lo anterior, la Sala Plena encuentra que, cuando la magistrada Pardo Schlesinger adoptó el Auto del 24 de agosto de 2021, el Acto Legislativo 02 de 2021 no se encontraba vigente. De manera que el rechazo por manifiesta falta de competencia se ajustó a derecho. Esto quiere decir que, en este caso específico, la Corte no está vinculada por la posterior

entrada en vigencia del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, ni mucho menos la decisión estaba sujeta a lo que ocurriera al momento de la notificación, el 26 de agosto del mismo año. Como ya se indicó, esta última es ajena al despacho de la magistrada sustanciadora y, por reglamento, le corresponde a la Secretaría General de este tribunal.

Auto 074 de 2013

En definitiva, aunque no hay total coincidencia acerca de si las demandas por fuera de término contra reformas constitucionales conducen a la manifiesta incompetencia de esta Corte para conocerlas, sí hay absoluta certidumbre en torno a que las acciones presentadas fuera del plazo del artículo 379 no pueden dar lugar a un pronunciamiento de mérito. En consecuencia o bien deben rechazarse desde el comienzo del proceso o conducir a la inhibición de la Corte. Las acciones públicas rechazadas en el auto recurrido, se presentaron por fuera del término fijado en el artículo 379 de la Constitución, y no se ve ninguna razón constitucionalmente aceptable para concluir que la Corte esté obligada a admitirlas. Por lo mismo, el auto objeto del recurso no debe revocarse.

Es verdad que en ninguno de los pronunciamientos previos de esta Corporación se ha estudiado si una acción pública es extemporánea cuando se instaura antes de la promulgación de un acto reformativo de la Constitución. Sin embargo, eso no quiere decir que haya dudas sobre el sentido del artículo 379 Superior, que es el precepto decisivo para resolver estos recursos. El texto del artículo 379 dispone expresamente una solución para este caso: las acciones públicas contra actos reformativos de la Constitución sólo pueden promoverse “dentro”, y no por fuera, “del año siguiente a su promulgación”. Las demandas que se intenten antes o después de



ese año siguiente a la promulgación del respectivo acto son extemporáneas. El Constituyente habría podido establecer una cláusula distinta, que definiera sólo un límite más allá del cual serían caducas las acciones públicas, como el que estableció en el artículo 242 numeral 3. Este dice que las “acciones públicas caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”. Pero no lo hizo así. Prefirió decir que las acciones sólo pueden interponerse “dentro”, y no por fuera, del año siguiente a la promulgación de los actos reformativos.

6.7.2. Sobre demanda formulada en contra del texto constitucional aprobado en 1991

Auto 376 de 2020

De acuerdo con el artículo 241 superior, este Tribunal Constitucional debe ejercer sus atribuciones “en los estrictos y precisos términos de este artículo”. Para ello establece una lista de competencias, dentro de las cuales no se encuentra la de conocer demandas de inconstitucionalidad contra el texto original de la Constitución. A su vez, el artículo 59 transitorio de la Carta Política establece que “la presente Constitución y los demás actos promulgados por esta Asamblea Constituyente no están sujetos a control jurisdiccional alguno”. A su vez, el artículo 6°, inciso 4°, del Decreto 2067 de 1991 contempla el rechazo de las demandas de inconstitucionalidad “que recaigan sobre normas(...) respecto de las cuales [la Corte Constitucional] sea manifiestamente incompetente”.

6.7.3. Sobre demanda que cuestiona una omisión legislativa absoluta

Sentencia C-066 de 2023

A diferencia de las omisiones legislativas relativas, las absolutas no son objeto de control constitucional. En

relación con estas últimas, esta corporación ha señalado que se presentan cuando existe total inactividad del Legislador sobre la materia en la que se exige su intervención, es decir, se evidencia una ausencia total de desarrollo de un contenido constitucional por parte del Congreso de la República, por lo que, ante la inexistencia de norma sobre la cual pueda recaer el juicio de constitucionalidad, la Corte carece de competencia para decidir de fondo.

Sentencia C-543 de 1996

Cuando el Constituyente decidió asignar a esta Corporación la guarda de la integridad y supremacía de la Carta, lo hizo en los siguientes términos: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo”, indicando a continuación y en forma taxativa cada una de las funciones que debía desarrollar (241 C.N.). Quiere ello significar, como tantas veces lo ha reiterado esta misma Corte, que su labor se encuentra restringida y limitada por lo dispuesto en el precepto citado, de manera que no le es permitido extender su competencia a asuntos no señalados allí expresamente.

Al analizar cada una de las funciones consagradas en el artículo 241 de la Constitución, advierte la Corte que ninguna de ellas la autoriza para fiscalizar o controlar la actividad legislativa por fuera de los términos señalados en la norma precitada. En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales. Las actuaciones penalmente encuadrables o constitutivas de faltas disciplinarias están sujetas a un control que escapa a la competencia de la Corte.



Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto qué comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. Las que sí pueden ser objeto de estudio por esta vía y, de hecho ya lo han sido, son las llamadas omisiones relativas o parciales, en las que el legislador actúa, pero lo hace imperfectamente, como en los casos arriba señalados, de violación al principio de igualdad o al debido proceso.

6.7.4. Sobre demanda formulada en contra de disposición derogada que no produce efectos

Sentencia C-046A de 2019

El artículo 241 de la Constitución consagra la competencia de la Corte Constitucional para conocer demandas de inconstitucionalidad contra leyes. Esta función supone realizar un juicio de validez entre una norma de inferior jerarquía y una norma constitucional, que puede llevar a la expulsión de la norma legal del ordenamiento jurídico por desconocer los mandatos constitucionales. En esa medida, es imprescindible que el precepto demandado se encuentre vigente y siga produciendo efectos jurídicos, pues la Corte no puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas que ya no existen.

6.7.5. Eventos en los cuales es competente para pronunciarse sobre una disposición derogada que no produce efectos

Sentencia C-153 de 2023

Para decidir de fondo una demanda contra una norma que no está vigente, no genera efectos

jurídicos ni tiene la vocación de producirlos, el criterio relevante en principio decisivo es entonces determinar si prima facie su oposición con el ordenamiento constitucional es notoria y grave, pues en ese evento probablemente se requiera un fallo con efectos retroactivos que guarde la supremacía e integridad de la Constitución (CP arts 4 y 241).

En síntesis, la Corte Constitucional debe inhibirse en principio cuando la demandada sea una disposición que no está vigente y no produce efectos jurídicos ni tiene la vocación de producirlos. Sin embargo, de manera excepcional, puede decidir el mérito de acciones públicas formuladas contra normas desprovistas de vigencia y de efectos jurídicos actuales y potenciales, si así lo impone la Constitución luego de valorar los siguientes factores: la suficiencia del plazo durante el cual la previsión legislativa estuvo en vigor; si proyectaba sus efectos jurídicos en el momento de interponerse la demanda y; finalmente, si prima facie se observa una notoria oposición entre el texto legal acusado y la Constitución, de tal entidad que justifique un fallo retroactivo.

Sentencia C-389 de 2021

Tal y como se refirió -supra- este tribunal ha sostenido que en situaciones excepcionales resulta posible adoptar un pronunciamiento de fondo, incluso cuando la disposición no se encuentra produciendo ningún efecto. La Corte ha agrupado tales eventos en cuatro hipótesis. La primera tiene lugar cuando se trata de normas cuyo periodo de vigencia, en la práctica ha sido estrecho y limitado y esta circunstancia impide activar y efectuar el control constitucional durante este periodo. Según la Corte, de no aceptar el control en estos casos el resultado inexorable sería que las normas que rigen por cortos periodos de tiempo resultarían inmunes al control constitucional, y además, que los órganos de producción (...) normativa podrían recurrir a la



estrategia ilegítima de limitar la vigencia de las normas que expiden, a efectos de eludir el escrutinio de este tribunal. La jurisprudencia ha delimitado su competencia indicando que el control se debe adelantarse cuando respecto de las disposiciones demandadas “pueda observarse, prima facie, que ellas son violatorias de la Carta, según lo que en asuntos relevantes se haya expresado en la jurisprudencia constitucional.

Otro evento tiene lugar cuando se trata de actos normativos cuyo escrutinio por este tribunal constituye un imperativo a la luz del texto constitucional, motivo por el cual, la circunstancia de que la decisión judicial que determina la validez de los mismos está llamada a producirse cuando tales actos hayan cesado de producir efectos jurídicos, no afecta la viabilidad del control. La Corte ha encontrado que ello ocurre con los decretos que declaran un estado de excepción o con aquellos que se dictan con fundamento en esta declaratoria, de modo que aunque en muchas ocasiones el fallo sobre su exequibilidad se adopta cuando ya han cesado sus efectos jurídicos porque, o bien se levantó el correspondiente estado de excepción, o bien se venció el plazo determinado en el mismo, la exigencia de que todos estos decretos sean revisados por la Corte, faculta a este organismo para emprender el juicio de validez.

El tercer supuesto se presenta cuando se encuentra que existe una manifiesta y grave vulneración del ordenamiento superior por parte de una disposición cuyos efectos jurídicos han cesado y que tal circunstancia justifica un fallo de inexequibilidad con efectos retroactivos. Según la Corte, no obstante que ha fenecido la aplicación de la disposición el juez constitucional podría adelantar el juicio de validez sobre la base de que el fallo judicial sí tendría un impacto en el ordenamiento jurídico, al retrotraer los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.

Al referirse a la última hipótesis, la Corte ha señalado que el punto de partida para evaluar la competencia del juez constitucional para efectuar el juicio de validez no es el momento en el que se produce la decisión judicial, sino el momento en que se activa este mecanismo. Bajo esa perspectiva podría ser viable el control frente a disposiciones legales que han perdido la potencialidad de producir efectos jurídicos, cuando en todo caso la demanda de inconstitucionalidad se interpuso cuando aún tenía esta virtualidad. Según la Corte esto puede ocurrir, por ejemplo, con cláusulas que rigen por un periodo de tiempo determinado, el escrito de acusación se presenta durante este intervalo, pero durante el trámite judicial expira este plazo y cesan los efectos jurídicos del acto normativo. Para la Corte la vocación de la disposición para producir efectos jurídicos se examina, no en el momento en que debe producirse la decisión judicial, sino en el momento en que se activa el mecanismo, en atención al carácter público de la acción de inconstitucionalidad y al derecho de acceso al sistema de administración de justicia.

6.8. Valoración del cumplimiento del requisito relativo a su competencia

Sentencia C-1052 de 2001

El último elemento que tendrá que contener la demanda de inconstitucionalidad es la razón por la cual la Corte es competente para conocerla (artículo 2 numeral 5 del Decreto 2067 de 2000), circunstancia que alude a una referencia sobre los motivos por los cuales a la Corte le corresponde conocer de la demanda y estudiarla para tomar una decisión. Obviamente, la apreciación del cumplimiento de esta condición ha de ser flexible, puesto que cuando en el libelo demandatorio se advierta la ausencia de ciertas formalidades o su incorrecta aplicación, lo razonable es determinar si esas circunstancias le impiden a la Corte apreciar la cuestión que se le plantea, por cuanto, si tales



carencias o errores no desvirtúan la esencia de la acción de inconstitucionalidad o no impiden que la Corte determine con precisión la pretensión del demandante, se impone la admisión de la demanda.

6.9. Posibilidades de admitir una demanda a pesar de la existencia de dudas sobre la competencia

Sentencia C-632 de 2014

La admisión de la demanda así como el pronunciamiento que en esta oportunidad hace la Corte se inscribe -a diferencia de lo que sugiere el concepto del Ministerio Público- en las atribuciones que para asegurar la integridad y supremacía de la Constitución le han sido confiadas. En efecto, en esta oportunidad se plantea -tal y como ello se advierte desde el auto admisorio de la demanda- el problema relativo a la competencia de la Corte para juzgar el Decreto 1858 de 2012. Ese tipo de asuntos -incluso los relativos a la existencia de cosa juzgada o a la manifiesta incompetencia- pueden resolverse en la sentencia correspondiente según lo previsto en la frase final del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991. En tales casos, esta Corporación (i) deberá identificar las reglas definitorias de su competencia de control constitucional y, a partir de ello, (ii) disponer su aplicación. A este modo de proceder se vincula, adicionalmente, el propósito de asegurar una interpretación constitucional uniforme mediante la adopción de pronunciamientos por parte de la Sala Plena de esta Corporación.

6.10. Efectos procesales de la falta de competencia

Sentencia C-462 de 2013

Las sentencias inhibitorias, en tanto suponen una decisión de no adelantar la actividad de juzgamiento pretendida, constituyen un tipo

excepcional de decisión judicial que solo es procedente cuando se verifiquen precisas hipótesis que impidan adelantar el examen de constitucionalidad. Tal carácter ha supuesto un esfuerzo de la jurisprudencia de esta Corporación para establecer los eventos en los cuales procede adoptar una decisión inhibitoria al ejercer sus competencias de control abstracto. Dichas hipótesis se asocian (i) con el objeto del control, (ii) con las características de la acusación, (iii) con la competencia de este tribunal o (iv) con deficiencias probatorias que impiden un pronunciamiento de fondo.

[U]na sentencia inhibitoria puede producirse si se configuran supuestos que afecten la competencia de la Corte. Así ocurre cuando se demanda una norma que no se encuentra comprendida por las atribuciones típicas o atípicas de esta Corporación o cuando ha transcurrido el término para la formulación de la acción pública, tal y como lo prevén los artículos 242 y 379 de la Constitución.

Auto 275 de 2012

Habida consideración de que en la formulación de la demanda el actor puede incurrir en defectos, el régimen procedimental de la Corte Constitucional (Decreto 2067 de 1991) impone a esta corporación el deber jurídico de señalarlos con precisión al momento de decidir sobre la admisión de la demanda respectiva, para que el accionante subsane los yerros en que hubiere incurrido, dentro del término de tres días que para el efecto prevé el artículo 6° ibídem.

Existen sin embargo, situaciones que, por su entidad, no permiten ser corregidas y obligan al juez constitucional a rechazar la demanda en el momento de decidir sobre su admisión, como la existencia de cosa juzgada constitucional sobre las disposiciones acusadas y la manifiesta



incompetencia de la Corte para pronunciarse sobre ellas, según lo dispone el inciso final del citado artículo 6° del Decreto 2067 de 1991. El artículo 241 superior establece que a la Corte Constitucional le corresponde “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo”, agregando que “con tal fin, cumplirá las siguientes funciones”, consagrándolas a continuación, en los numerales de dicho artículo. Por lo tanto, una demanda dirigida contra una disposición que no se encuentra incluida en dichos numerales no es procedente.

Sentencia C-042 de 1995

Con fundamento en la decisión adoptada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, concluye la Corte que carece de competencia para conocer sobre la constitucionalidad de los artículos 154 numeral 4o. y 155 del Decreto 1421 de 1993, no obstante que la providencia transcrita del Consejo Superior de la Judicatura no se ocupe de las demandas materia de esta actuación. En esta oportunidad la Corte debe acatar las consideraciones allí vertidas y actuar de conformidad con la interpretación que aparece en sus considerandos, en razón de las especiales competencias que le atribuye la Carta al órgano encargado de dirimir los conflictos de competencia entre las varias jurisdicciones.

Desde luego, este es un fallo inhibitorio que se produce una vez surtidos todos los trámites correspondientes a esta actuación judicial, para poner fin a ella dentro de los términos constitucionales y legales, y en atención a la vigencia del mencionado precedente interpretativo, que se aplica en este asunto, para permitir que el órgano que ha sido declarado como competente, proceda de conformidad con lo que le corresponda. Por lo anterior, y de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 6o. inciso 4o. del Decreto 2067 de 1991, la Corte se inhibirá de fallar en el asunto de la referencia, por falta de competencia.

Corte Constitucional



7. Tercer requisito: presentación oportuna de la demanda o inexistencia de caducidad

7.1. Regla general de caducidad de la acción respecto de vicios de procedimiento en la aprobación de actos reformativos de la Constitución

Sentencia C-226 de 2021

El artículo 241 superior atribuye a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos previstos en dicha norma. En el numeral primero de dicha norma se dispone que es función de este tribunal “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación”. Por su parte, el artículo 379 superior prevé que “Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título. La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2”.

Aunque a partir de la sentencia C-551 de 2003, la jurisprudencia de esta corporación admitió, que excepcionalmente puede adelantar el control de constitucionalidad por competencia de los actos reformativos de la Constitución a través del análisis de los vicios denominados de sustitución de la Constitución, también ha advertido que no se trata de un control material, lo que sería ajeno a las funciones atribuidas a este tribunal, sino de un examen relativo a la competencia de quien reforma la Constitución, como presupuesto de procedimiento. Así, en razón de su naturaleza

no material, tales demandas se encuentran igualmente limitadas temporalmente, al deber ser presentadas dentro del año siguiente a la promulgación del acto legislativo. Es por lo anterior que, en diferentes pronunciamientos, este tribunal ha rechazado demandas de inconstitucionalidad contra actos legislativos y se ha inhibido respecto de otras, a partir de una regla común, según la cual el término de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad en contra de actos legislativos se predica de todas las demandas formuladas contra este tipo de normas, independientemente de que en el escrito se señalen vicios en la formación de la norma o, incluso, se arguya la sustitución de la Constitución, como vicio competencial.

Entre otras decisiones, en la sentencia C-1120 de 2008 se precisó que “cuando esa misma acusación por incompetencia del órgano se hace valer contra actos legislativos, por expresa y especial disposición constitucional, debe declararse la caducidad de la acción si se presenta después de pasado un año desde la promulgación del acto.(...)La caducidad cobija todos los vicios - tanto los vicios de forma como los vicios de competencia - para el caso de las reformas constitucionales”. Aunque con argumentos diferentes, la sentencia C-094 de 2017 confirmó la regla jurisprudencial de la caducidad de las demandas por sustitución de la Constitución: “la caducidad consagrada en el artículo 379 de la Carta cobija todos los vicios de procedimiento en la formación del acto, tanto los de forma como los sustantivos, de las reformas legislativas”. En fin, recientemente la Sala Plena reiteró tal regla, en el auto 448 de 2020, donde se confirmó el rechazo de una demanda de inconstitucionalidad presentada de manera extemporánea contra el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2018, luego de concluir que “el término de caducidad señalado en el artículo 379 de la Constitución Política opera para la acción pública de inconstitucionalidad contra actos legislativos, con independencia del vicio que se alegue”.



7.1.1. Forma de contabilizar el término de caducidad de la acción en contra de actos reformativos de la Constitución

Sentencia C-029 de 2018

En los términos del artículo 379 Superior, las acciones públicas de inconstitucionalidad que se dirijan contra actos reformativos de la Constitución, deberán formularse dentro del año siguiente a su promulgación. En el caso concreto, el Acto Legislativo 02 de 2015 fue promulgado el 1 de julio de 2015, y aparece publicado en el Diario Oficial No. 49.560 de esa misma fecha. La demanda de inconstitucionalidad fue radicada ante la Corte el 30 de junio de 2016, es decir, dentro del término señalado en el artículo 379 Superior.

Sentencia C-128 de 2013.

La Constitución dispone, en relación con los procesos de constitucionalidad que se adelantan ante la Corte Constitucional, que “las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto” (CP, art 242, num 3). Coherente con lo anterior, el artículo 379 constitucional dispuso que tales acciones contra un acto legislativo caducan en el término expresamente previsto en el artículo 379 de la Constitución. Así, con independencia del tipo de acusación que se formule, toda acción pública contra los actos legislativos solo resulta procedente cuando se presenta “dentro del año siguiente a que se lleve a efecto su promulgación”.

El “año siguiente” a una fecha determinada comienza el día inmediatamente consecutivo a dicha fecha, esto es, a partir de la medianoche del día de “su publicación o inserción en el Diario Oficial”. Esta regla, reconocida en el artículo 8 de la ley 57 de 1985 al señalar que los actos legislativos, las leyes que expida el Congreso Nacional y los decretos de gobierno, entre otros, sólo regirán después de la

fecha de su publicación, es además aceptada a efectos de contabilizar el término del que se dispone para cuestionar judicialmente diferentes actos jurídicos.

Sentencia C-882 de 2011

Según el artículo 242.3 y el inciso final del artículo 379 de la Constitución, las demandas de inconstitucionalidad por vicios de forma deben interponerse en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. En esta oportunidad, los cargos que formulan los demandantes se relacionan con el procedimiento legislativo que precedió la promulgación del Acto Legislativo 02 de 2009, de modo que están sujetos al término de caducidad antes previsto. En el caso del cargo de omisión de consulta previa frente a actos legislativos, como se indicó en la sentencia C-702 de 2010, en tanto es un vicio procedimental sustantivo, está sujeto al término de caducidad antes señalado.

La Sala observa que en esta oportunidad las dos demandas fueron formuladas oportunamente. En efecto, el Acto Legislativo 02 de 2009 fue publicado el 21 de diciembre de 2009 y el ciudadano radicó su demanda en esta Corporación el 15 de diciembre de 2010, es decir, cuando todavía faltaban seis días para que venciera el término de caducidad. En el caso de la demanda radicada con el número D-8395, aunque fue presentada en la Secretaría General de la Corte el 11 de enero de 2011, en tanto el día de vencimiento del término de caducidad -21 de diciembre de 2010- la Corte Constitucional se hallaba en vacancia judicial, en virtud del artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal -Ley 4 de 1913, el plazo se extendía hasta el primer día hábil siguiente a la culminación de la vacancia, que para el 2011 era el 11 de enero, día en el que precisamente el ciudadano radicó su petición. Por tanto, la Sala concluye que la demanda fue incoada en tiempo.



7.1.2. Forma de contabilizar el término de caducidad de la acción respecto de un acto legislativo corregido mediante un decreto de corrección de yerros

Sentencia C-180 de 2007

Para el Ministerio Público la demanda es extemporánea porque la promulgación se habría producido el 25 de julio de 2005 y la demanda sólo se presentó el día 28 de julio de 2006, esto es por fuera del término de caducidad de un año previsto en la Constitución. Tal situación no se ve afectada, en criterio del señor Procurador, por el hecho de que con posterioridad a su promulgación se haya dispuesto la corrección de un error de transcripción, posición que fundamenta con jurisprudencia de esta corporación conforme a la cual, dentro de la función constitucional de promulgar las leyes es válido que se haga uso del mecanismo idóneo para enmendar los textos legales cuando ellos presentan errores caligráficos o tipográficos que puedan alterar su sentido real, tal como sucede en el caso en estudio, cual es la publicación de la ley con la corrección del error o la expedición de un decreto que ponga de presente el error y su correspondiente corrección-los cuales no afectan la vigencia y validez de la inicialmente publicada-, actuaciones que le corresponde ejecutar al Presidente de la República.

La Corte no comparte el criterio del Ministerio Público por las razones que pasa a exponer: En este caso el análisis de la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2005 exige una consideración sobre la naturaleza y la magnitud del error en el que se incurrió en la primera publicación. Si bien se trata de un error de transcripción susceptible de ser corregido por el gobierno, no es menos cierto que tal equivocación pudo dar lugar a un error de la ciudadanía sobre la fecha de promulgación del acto

legislativo. En efecto, lo que inicialmente se publicó fue algo que se identificó como “Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2005”, con la adición de la expresión, entre paréntesis, (segunda vuelta). Nada permite concluir que los destinatarios de la norma, debiesen interpretar que no se estaba publicando un proyecto de reforma pendiente de trámite en segunda vuelta, sino el texto definitivo del acto legislativo tal como fue aprobado por las cámaras. Tal situación sólo vino a establecerse cuando mediante Decreto 2576 de 2005 se hizo la correspondiente corrección. Por consiguiente, al menos en cuanto tiene que ver con el término de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad, para la Corte es claro que el mismo debe contabilizarse a partir el 29 de julio de 2005, fecha en la cual el Acto Legislativo 01 de 2005 debe entenderse como efectivamente promulgado.

7.1.3. Forma de contabilizar el término de caducidad de la acción cuando se formula en contra de actos de trámite de un referendo constitucional

Sentencia C-113 de 2006

Se tiene, entonces, que el término de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad se empieza a contar a partir de la publicación del referendo constitucional y no se cuenta a partir de la expedición o de publicación de los distintos actos de trámite, conclusión a todas luces razonable pues si bien la competencia de la Corte Constitucional se extiende a todos los actos expedidos en el curso de la reforma, tal competencia se ejerce con motivo del control del Acto Legislativo y por lo tanto el término de caducidad de la acción va ligado a la fecha de promulgación del acto definitivo que da lugar al control constitucional. En esa medida si se trata de un acto de trámite expedido con anterioridad a la promulgación del referendo pero que fue publicado



con posterioridad a la promulgación del acto final reformativo de la Constitución, como ocurrió precisamente con la Resolución 001 de 2004, el término de caducidad de la acción pública tendrá inicio a partir de la fecha de publicación del referendo constitucional.

7.2. Regla general de caducidad de la acción respecto de vicios de forma en la aprobación de leyes o decretos con fuerza de ley

Sentencia C-685 de 2011

Lo primero que debe mencionarse es que la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma caduca trascurrido un año de promulgada la ley en cuyo procedimiento de formación presuntamente tuvo ocurrencia el vicio. Técnicamente, en este caso no se trataría de un vicio, pues ante el advenimiento de la caducidad de la acción no existirá pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, de manera que ni siquiera se comprueba si éste existió o no. No obstante, es de resaltar que la imposibilidad de conocer de los vicios de procedimiento luego de trascurrido dicho período implica que un posible vicio de forma no tenga como consecuencia la inexecutable de la ley en cuyo procedimiento se presentó.

En esta ocasión, la Constitución privilegia el principio de eficacia respecto del principio de validez y, por consiguiente, entiende que resulta más provechoso para los objetivos del ordenamiento jurídico –siendo el principal la seguridad jurídica– que se valide una ley vigente hace más de un año y que, en consecuencia, no se vea afectada su eficacia en razón de vicios acaecidos durante su creación.

Sentencia C-501 de 2001

La Corporación, ante la naturaleza de planteamiento expuesto por el actor, debe determinar en primer lugar si los vicios planteados en la demanda recaen sobre la materia o sobre la formación de la ley pues sólo sobre esa base se puede establecer si se ha cumplido el término de caducidad y si hay lugar o no a considerar el cargo planteado contra esas disposiciones.

Una ley incurre en vicios materiales cuando entre el contenido de las disposiciones en ella contempladas y la Carta surge una relación de contradicción, esto es, cuando los ámbitos de ejercicio de la capacidad configuradora del Congreso vulneran la materialidad del Texto Fundamental. En este caso se trata del desconocimiento de los contenidos materiales de la Constitución por parte del derecho positivo constituido por la instancia parlamentaria en ejercicio de sus funciones constitucionales o del Gobierno Nacional cuando procede como legislador extraordinario. En ese sentido, por ejemplo, constituyen vicios materiales la violación del principio de unidad de materia, el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria u orgánica o los problemas de competencia en cuanto ésta constituye un presupuesto esencial para acceder a las formas legales.

Vicios de forma, en cambio, son aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente. Ello es así por cuanto la forma es el modo de proceder de una cosa, la manera como se hace. La forma es un concepto que en el ámbito jurídico remite a los requisitos externos de expresión de los actos jurídicos, a las cuestiones rituales que se contraponen a su fondo o materia. Por ello, los vicios en la formación de la ley se circunscriben a la manera como fueron debatidas, aprobadas y promulgadas las disposiciones legales. No se analiza,



en este caso, la regla de derecho contenida en la disposición acusada, pues el examen que debe efectuar este Tribunal consiste sólo en verificar si se cumplieron en debida forma todas las etapas del proceso legislativo. En ese sentido, esta Corporación ha identificado como vicios en la formación de la ley el no habersele dado primer debate a una disposición, la iniciación del trámite legislativo en una Comisión Permanente de una Cámara distinta a aquella a la que le correspondía y la no conformación de la Comisión de Conciliación en casos de divergencia en los debates surtidos en las Cámaras, entre otros.

7.2.1. Forma de contabilizar el término de caducidad de la acción en contra de leyes o decretos con fuerza de ley

Sentencia C-801 de 2008

El numeral tercero del art. 242 de la Constitución establece que las acciones de inconstitucionalidad “por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.” La Corte ha indicado que esta restricción temporal para las demandas de inconstitucionalidad que acusan vicios de procedimiento en el trámite de las leyes se justifica por cuanto esos vicios pueden sanearse con el mero transcurso del tiempo. La norma constitucional es muy clara en indicar que las acciones por vicio de forma “caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.” Este término no puede ser interpretado con base en las normas legales atinentes a plazos “que se señalen en las leyes y actos oficiales”, sino que debe ser aplicado de acuerdo con las especificidades características del procedimiento constitucional, el cual está regulado por normas superiores que fijan plazos de orden público.

El fundamento de la anterior afirmación radica precisamente en que el texto constitucional fija un

término perentorio para instaurar la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma, de tal manera que una vez transcurrido ese plazo ya no es posible demandar la inconstitucionalidad de una norma por este motivo – independientemente del trámite surtido por la misma en el Congreso y de la gravedad de los vicios que la aquejen. Es decir, el Constituyente estimó que era necesario que se definieran dentro de un término dado todos los interrogantes que pudieran surgir acerca del procedimiento que se surtió para la aprobación de una norma y por eso él mismo fijó un plazo cierto e improrrogable para poder impugnar su constitucionalidad por esta razón. De esta manera, el Constituyente determinó que los debates constitucionales acerca de la manera en que se aprobaron las normas debían clausurarse en un término muy preciso.

La decisión del Constituyente tiene como consecuencia que la interpretación del término sea restrictiva. Por eso, en esta situación no tiene cabida el principio *pro actione*, aplicable en casos de duda. Si el Constituyente optó por fijar de manera clara y precisa un término máximo e improrrogable para que se pudiera demandar una norma por vicios de forma, con lo cual le concedió prevalencia en este punto al principio de la seguridad jurídica, ese término debe ser respetado sin que la Corte pueda extenderlo acudiendo a la analogía para aplicar normas de inferior jerarquía y anterior a la Carta de 1991.

7.2.2. Diferencias entre el término de caducidad de demandas contra reformas constitucionales y demandas contra leyes o decretos leyes

Sentencia C-174 de 2017

Cabe mencionar, además del anterior ejemplo, que la Constitución contempla un término de caducidad para las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma (CP art 242 num 3). Dice



expresamente que estas acciones en tales casos caducan “en un año”, contado desde la publicación del respectivo acto. Pues bien, la Corte ha considerado que este año no debe computarse conforme a las reglas legales para contabilizar plazos fijados en años.

En la sentencia C-801 de 2008, la Corte Constitucional debía decidir una demanda de inconstitucionalidad por vicios de forma, instaurada el 11 de enero de 2008 contra una ley promulgada el 27 de diciembre de 2006. Como se observa, había transcurrido más de un año entre la promulgación del acto y la presentación de la acción. No obstante, se alegaba que conforme al Código de Régimen Político y Municipal, el año había vencido durante la vacancia judicial, y por tanto el plazo debía extenderse hasta el día hábil siguiente; es decir, el 11 de enero de 2008, razón por la cual la acción sería oportuna, pues esa es la forma de contabilizar plazos establecidos en leyes y actos oficiales. La Corporación declaró, sin embargo, la existencia de caducidad en ese caso, por cuanto el término en esta materia no podía computarse conforme a la ley, sino de acuerdo con las especificidades constitucionales pertinentes. En contraste, en la sentencia C-882 de 2011, al interpretar los términos de caducidad para presentar acciones públicas contra actos reformativos de la Constitución, previstos no en el artículo 242 numeral 3 sino en el artículo 379 Superior, sostuvo que si el año para presentar las demandas vencía en un día de vacancia, el plazo se extendía al día hábil siguiente. Con lo cual, la Corte hizo coincidir el cómputo de este término de caducidad con la regulación legal en la materia. Esta solución es diferente a la suministrada en la sentencia C-801 de 2008, pero constituye no una contradicción jurisprudencial, sino la respuesta a un problema jurídico diferente.

Si bien el plazo de caducidad para las acciones contemplado en el artículo 242 numeral 3 Superior es semejante al estatuido en el artículo 379 de la

Carta, pues ambos son de un “año” contado desde la promulgación del respectivo acto demandado, en realidad su contexto institucional presenta diferencias relevantes. Mientras la cláusula de caducidad del artículo 242 numeral 3 de la Carta aplica en general para cualquier clase de acto demandado, pero solo por vicios de forma, el artículo 379 Superior en contraste constituye una cláusula de caducidad especial, pues aplica solo a las acciones contra actos reformativos de la Constitución, aunque con independencia del vicio endilgado. Esto justifica una diferencia interpretativa. En las acciones contra leyes y decretos con fuerza de ley, los términos de caducidad por vicios de forma deben computarse de modo estricto, pues los ciudadanos aún después del año preservan la posibilidad de demandar dichos actos por vicios de contenido material y de procedimiento no formales. Menos estricto debe ser, en cambio, el conteo del plazo de caducidad si se demandan actos reformativos de la Carta, ya que el advenimiento del término en el cual caducan implica que no pueden ser demandados en el futuro por ningún otro motivo, y en acatamiento del Estado de derecho y en virtud del principio *pro actione* debe maximizarse la oportunidad de control constitucional.

7.3. Suspensión del término de caducidad cuando la demanda es remitida a la Corte por otra autoridad judicial que se ha declarado incompetente

Sentencia C-113 de 2006

Al respecto cabe anotar que a diferencia de lo sostenido por el Ministerio Público y por algunos de los intervinientes no hay lugar a un fallo inhibitorio por caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad. En efecto, la demanda de nulidad fue presentada ante la Secretaría de la Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo el trece (13) de enero de 2004, posteriormente fue remitida a esta Corporación el veintiuno (21) de junio



de 2005, y fue recibida efectivamente en la Secretaría General de la Corte Constitucional el catorce (14) de julio de 2005, esto es, pasado más de un año de la fecha de promulgación del Acto Legislativo 01 de 2004.

No obstante, considera la Sala Plena que en los eventos de remisión de la demanda el término de caducidad se suspende a partir del momento de la presentación del libelo ante la autoridad judicial que ordena la remisión, con el propósito de hacer efectivos los derechos fundamentales y los principios que rigen a la administración de justicia. Una previsión en tal sentido existe en el Código Contencioso Administrativo cuyo artículo 143 prevé que en los casos de remisión “[p]ara todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión”, enunciado normativo que garantiza el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia y evita que el demandante tenga que soportar una carga desproporcionada como consecuencia de su error en la escogencia del órgano judicial competente para conocer de sus pretensiones.

7.4. Suspensión del término de caducidad de la acción como consecuencia de la pandemia global

Sentencia C-157 de 2021

En este contexto y bajo la pandemia causada por el COVID-19, el legislador extraordinario expidió reglas que atienden esta realidad, la cual no fue prevista por la Constitución ni las leyes. El Decreto Legislativo 564 de 2020 es la norma legal y especial que permite resolver el problema que afronta en esta ocasión la Sala Plena. El artículo 1º de ese estatuto con fuerza de ley permite suspender la caducidad de las acciones judiciales, entre ellas la de inconstitucionalidad, y reanudar el plazo respectivo que hace falta para su configuración, en el evento en que faltaba más de 30 días para que ese fenómeno

extintivo operara. Así mismo, establece a modo de excepción un plazo garantista que otorga al ciudadano un mes para hacer inoperante la caducidad, cuando éste tenía menos de un mes para proponer la acción respectiva.

En el caso objeto de análisis, se tiene que al momento de la suspensión de términos a la demanda le hacía falta 2 meses y 9 días para que se configurara la caducidad. En efecto, se aplica la primera parte del inciso 2º del artículo 1º del decreto mencionado, el cual regula una suspensión y reanudación del plazo de caducidad. La norma suspende el fenómeno extintivo de la acción de inconstitucionalidad en el momento en que se suspendieron los términos judiciales en el país. Así mismo, la caducidad comenzaba a correr de nuevo a partir del día en que se reanudaron los términos procesales por parte de la Corte Constitucional, esto es, a la publicación del Auto 121 de 2020.

7.5. Vicios de competencia no sometidos al término de caducidad

7.5.1. Existen algunos vicios especiales de procedimiento no sometidos al término de caducidad

Sentencia C-335 de 2016

Es importante advertir previamente que algunas de las intervenciones afirmaron la procedencia de la declaratoria de caducidad, dado que este cuestionamiento es exclusivamente de forma, al respecto, desde 1993 esta Corporación ha sostenido que los vicios por falta de competencia no se pueden confundir con los vicios de forma, de tal modo que la caducidad predicable de estos últimos, no se hace extensiva a aquellos. Para la Corporación, la competencia es previa al uso de la forma a través de la cual se realiza el acto jurídico. Esa premisa es la que ha permitido a la Sala Plena distinguir dos situaciones reprochables, una, en la que se posee la



competencia, pero, se emplea una forma inapropiada para ejercerla y ello puede malograr el acto jurídico. Otra, en la que careciendo de competencia se efectúa el acto a través de la forma prescrita por el ordenamiento, pero, ello debe acarrear las consecuencias propias de la falta de competencia. En suma, los vicios de competencia son diferentes de los defectos en la forma, y sus consecuencias igualmente difieren.

Sentencia C-1177 de 2004

En lo que refiere a los vicios por desbordamiento en el ejercicio de la competencia en la formación de las leyes, la Corporación viene afirmando que, aun cuando los mismos se encuentran integrados al trámite o procedimiento legislativo, algunos tienden a desbordar ese ámbito meramente formal para proyectarse también sobre el contenido material de la norma. De acuerdo con la jurisprudencia, si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, *ab-initio*, del presupuesto esencial para surgir al mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma.

En ese contexto, constituye criterio hermenéutico consolidado el que ciertos vicios de competencia se proyectan al estudio tanto de los vicios de procedimiento como de los vicios de contenido material, razón por la cual no están sujetos al término de caducidad de un año previsto por el artículo 242 de la Constitución Política para las acciones públicas de inconstitucionalidad por presuntas irregularidades de trámite.

7.5.2. Vicio de competencia por la infracción del principio de unidad de materia

Sentencia C-260 de 2015

No obstante lo anterior, la Sala considera necesario precisar que, contrario a lo afirmado por el Ministerio Público, la violación al principio de unidad de materia no es un vicio de forma, sometido a los estrictos términos de caducidad del numeral 3º del artículo 242 de la Constitución. En efecto, en reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha considerado que la violación del principio de unidad de materia tiene naturaleza de vicio material o sustantivo, puesto que el mismo se configura cuando el contenido material de la disposición objeto de estudio no guarda una conexión temática, teleológica y sistemática con el título y el conjunto de artículos que componen el estatuto al que pertenece. Este principio tiene como propósito proteger la transparencia en el trámite legislativo, evitar la incorporación sorpresiva de disposiciones ajenas al objeto central de la regulación y preservar al margen el orden jurídico. Dado su carácter material, las consideraciones efectuadas sobre la decisión inhibitoria en relación con los cuestionamientos sobre el trámite, no cobija, en principio, al cargo por violación al principio de unidad de materia.

En relación con la aplicación de la caducidad al cargo por violación de unidad de materia, tal y como lo propuso el Ministerio Público, esta Corporación ha reiterado que en este caso no es aplicable la caducidad del artículo 242 numeral 3 de la Carta. Esta última norma establece que las acciones “por vicios de forma” caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. Como el de unidad de materia no es un vicio de forma, sino de procedimiento con carácter sustancial, compromete la competencia del



Congreso, las acciones que planteen este cargo contra las leyes no caducan. En conclusión, para la Sala, el cargo de inconstitucionalidad formulado por violación al principio de unidad de materia, no es un vicio de naturaleza formal sino sustancial, razón por la cual no le son aplicables los términos de caducidad contenidos en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución, tal y como lo propuso el señor Procurador General de la Nación.

Sentencia C-531 de 1995

Sin embargo, un análisis más detenido muestra que no se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexecutable por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución.

El tipo de examen que realiza la Corte para determinar si hay o no violación de la unidad de materia comprueba que no estamos en presencia

de un vicio formal. En efecto, la Corte no analiza el procedimiento formal de aprobación de la norma para determinar si existe ese vicio sino que estudia el contenido normativo del artículo impugnado, y lo compara con el tema general de la ley aprobada. Esta Corporación no tiene entonces que solicitar pruebas y examinar el expediente de la ley sino que efectúa un examen material de la norma acusada y del cuerpo legal del que hace parte. En tales condiciones, si encuentra que no existe una conexidad razonable entre ellas, procede a declarar la inexecutable. Es pues un típico juicio material y no un estudio del procedimiento formal de aprobación de la norma legal.

Todo lo anterior muestra entonces que la violación de la regla de unidad de materia no es un vicio de forma, y por ende la acción contra una norma legal por violar el artículo 158 de la Carta no caduca. Entra entonces esta Corporación a analizar si el Congreso violó ese mandato constitucional al expedir el artículo 116 de la Ley 6° de 1992.

7.5.3. Vicio de competencia por exceso en el ejercicio de facultades extraordinarias

Sentencia C-174 de 2017

Por lo anterior, la Corte efectuará en el presente acápite un control inicial del procedimiento de formación del Decreto ley 121 de 2017, y en el siguiente revisará el contenido material de sus previsiones. Para estos efectos, debe mencionarse que la vulneración de las normas superiores que regulan el procedimiento de formación de un decreto con fuerza de ley, puede dar lugar al menos a dos especies de vicios, los de forma por una parte, y los de competencia por otra.

La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha señalado que las acciones públicas contra los decretos con fuerza de ley, cuando se acusan por un presunto exceso en el ejercicio de las facultades



extraordinarias, no se sujetan a la caducidad por vicios de forma que contempla el artículo 242 numeral 3 de la Carta, pues no son vicios de forma sino de competencia. Esto no implica sustraer la especie de los vicios de competencia del género de las infracciones al procedimiento, ya que la jurisprudencia ha establecido que los vicios de competencia son de procedimiento. La posición de la Corte Constitucional recoge de este modo una amplia tradición jurídica, según la cual el procedimiento comprende no solo asuntos formales y de trámite, sino también reglas sobre la competencia. Por lo mismo, la Corte a continuación verificará primero lo atinente a la forma, y acto seguido los asuntos de competencia.

Sentencia C-1152 de 2005

De igual manera, en diversas oportunidades la Corte ha considerado que el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República constituye un vicio de competencia, que se proyecta sobre su contenido material, motivo por el cual es considerado un vicio de fondo no sujeto al término de caducidad de un año para las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de trámite.

7.5.4. Vicio de competencia debido a la sustitución de la voluntad del Congreso por parte de una Comisión Accidental

Sentencia C-501 de 2001

Como puede advertirse, la hipótesis que la Corte valoró en ese caso es sustancialmente diferente a la que se considera en este proceso. Allí lo que se presentó fue la usurpación de la competencia de las cámaras legislativas en la producción y aprobación de las normas demandadas pues una Comisión Accidental o de Conciliación sustituyó la voluntad

soberana del Congreso e introdujo un texto nuevo, no conocido ni aprobado durante el trámite de la ley. De ese modo, la inclusión de una disposición que se sustrajo a todo el proceso legislativo y que sólo fue incorporada por una Comisión Accidental no constituye sólo un vicio en la formación de la ley pues se trata de una irregularidad que socaba el principio democrático en cuanto despoja a las Comisiones y a las Plenarias de Senado y Cámara del papel protagónico que les asiste en la configuración de la ley. Ante ello, es claro que un tal vicio, como lo expuso la Corte, es de naturaleza material y por lo mismo no queda cobijado por término alguno de caducidad.

7.5.5. Vicio de competencia por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria u orgánica

Sentencia C-448 de 1997

Sin embargo, un análisis más detenido muestra que el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria no constituye un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley ordinaria puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. Esa ley ordinaria es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexecutable por violar la reserva de ley estatutaria, si su contenido normativo es de aquellos que la Constitución ha ordenado que se tramiten por medio de esas leyes de especial jerarquía que son las leyes estatutarias. Y sin embargo, se repite, la ley ordinaria es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la reserva de ley estatutaria, o de ley



orgánica, o la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución. La violación de la reserva de ley estatutaria no configura entonces un vicio de forma sino una falta de competencia, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley estatutaria. En efecto, lo propio de un vicio formal es que la autoridad -en este caso el Congreso- está facultada para desarrollar ciertas regulaciones por medio de una determinada forma, y al utilizar esa forma incurre en irregularidades de trámite. En cambio, la vulneración de la reserva de ley estatutaria es una situación totalmente diferente, pues en esos casos el problema no está en la forma -que puede ser perfecta- sino en el hecho de que el Congreso está incorporando en una forma -la ley ordinaria- ciertos contenidos que la Constitución ha reservado para otra forma -la ley estatutaria-. Esto configura un verdadero vicio material de competencia pues, como ya lo ha dicho esta Corporación, la competencia es el presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma. Ahora bien, la violación de la reserva de ley estatutaria implica precisamente que el Congreso no tiene la autorización constitucional -esto es, carece de competencia y de legitimidad- para utilizar la forma de la ley ordinaria para materias que la Carta ha atribuido a la forma de la ley estatutaria. Estamos pues en presencia de un vicio de competencia que, como esta Corporación ya lo ha señalado en anteriores decisiones, no es de forma sino material.

Sentencia C-600A de 1995

La violación de la reserva de ley orgánica no configura entonces un vicio de forma sino una falta de competencia, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica. En efecto, lo propio de un vicio formal es que la autoridad -en este caso el Congreso- está facultada para desarrollar ciertas regulaciones por medio de una determinada forma, y al utilizar esa forma incurre en irregularidades de trámite. En cambio, la vulneración de la reserva de ley orgánica es una situación totalmente diferente, pues en esos casos el problema no está en la forma -que puede ser perfecta- sino en el hecho de que el Congreso está incorporando en una forma -la ley ordinaria- ciertos contenidos que la Constitución ha reservado para otra forma -la ley orgánica-. Esto configura un verdadero vicio material de competencia pues, como ya lo ha dicho esta Corporación, la competencia es el presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma. Ahora bien, la violación de la reserva de ley orgánica implica precisamente que el Congreso no tiene la autorización constitucional -esto es, carece de competencia y de legitimidad- para utilizar la forma de la ley ordinaria para materias que la Carta ha atribuido a la forma de la ley orgánica.

7.6. No es un vicio de competencia la incorporación por parte de congresistas de una regulación de iniciativa exclusiva del Gobierno

Sentencia C-065 de 2002

El último cargo presentado en la demanda está ligado al cumplimiento de las reglas existentes en materia de iniciativa legislativa, pues el actor solicita



la declaratoria de inexequibilidad de tres artículos de la Ley 510 de 1999 que guardan relación con una materia - el régimen de cambios internacionales - cuya iniciativa en el proceso legislativo corresponde ejercer al Gobierno Nacional, y que de acuerdo con las pruebas que reposan en el proceso legislativo de la referida ley, fueron incluidos en el proyecto al iniciarse su discusión en segunda vuelta - ante la Cámara de Representantes -, sin que exista constancia del aval o conocimiento expreso de dichas propuestas por parte del Ministro de Hacienda de la época - como representante del Gobierno Nacional en esa oportunidad -.

El reparo formulado por el demandante se dirige a reprochar una presunta irregularidad ocurrida durante el proceso de formación de la Ley 510 de 1999. La jurisprudencia ya se ha referido a este evento señalando que los cargos dirigidos contra disposiciones legales que vulneran las reglas existentes en materia de iniciativa legislativa, atacan vicios formales dentro del trámite legislativo que, de acuerdo con la Constitución Política (artículo 242 C.P.), sólo puede ser alegado en el término de un año contado desde la publicación del respectivo acto. La Ley 510 de 1999 fue publicada en el Diario Oficial N° 43.654 del 4 de agosto de 1999, por lo tanto, la oportunidad para presentar demandas en contra de sus disposiciones por vicios de forma ya expiró.

Sentencia C-531 de 1995

La violación de la regla de unidad de materia puede además estar asociada a otros vicios que tampoco son de forma sino de competencia. Así, el Congreso puede incorporar en un determinado proyecto materias cuya iniciativa es privativa del Ejecutivo. Por ende, si la Corte admite que en esos casos la acción puede caducar, por considerar equivocadamente que se trata de un vicio de forma,

la Corte estaría permitiendo que se mantuviera en el ordenamiento una norma que el Congreso no tenía competencia para expedir, por cuanto sólo podía dictarla si el proyecto había sido presentado por el Gobierno Nacional. Ahora bien, en anteriores decisiones, esta Corporación ha señalado que los vicios de competencia no son vicios de forma, por cuanto la competencia es el presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma.

7.7. Vicio material por desconocimiento del proceso de consulta previa

Sentencia C-366 de 2011

En ese orden de ideas, la Corte advierte que concurren en el presente proceso de inconstitucionalidad suficientes elementos de juicio para concluir que el procedimiento de consulta previa no fue llevado a cabo respecto de la Ley 1382/10. Por lo tanto, comprobada esta omisión, debe la Sala determinar la consecuencia jurídico constitucional de la misma. Según se explicó en el fundamento jurídico 15 de esta sentencia, la omisión del procedimiento de consulta previa tiene como consecuencia *prima facie* la inexequibilidad de la medida legislativa correspondiente, en razón de vulnerar materialmente la Constitución, en cuanto al derecho fundamental de participación, mediante el trámite de consulta, que tienen las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Sobre este tópico debe insistirse en el carácter material del vicio evidenciado. Así, en la sentencia C-175/09, reiterándose la posición evidenciada en el fallo C-030/08, se puso de presente cómo “la omisión del deber de consulta previa es un vicio de inconstitucionalidad que concurre con anterioridad al trámite legislativo y que se proyecta sobre el contenido material de la norma objeto de examen. A



partir de la necesidad de preservar correlativamente el derecho fundamental a la consulta a las comunidades indígenas y afrodescendientes y el principio de conservación del derecho legislado, la Corte ha considerado que si bien el incumplimiento del deber de consulta lleva *prima facie* a la inexecutable de la norma acusada, esta circunstancia debe evaluarse a la luz del grado de mayor o menor generalidad de la medida legislativa y el grado de incidencia de los contenidos de la disposición en los intereses que atañen a las comunidades indígenas y tribales.” Esta naturaleza material del vicio por omisión de consulta previa, conlleva también como consecuencia de técnica constitucional que, demostrado el yerro, no resulte aplicable el procedimiento de subsanación previsto en el parágrafo del artículo 241 C.P. Ello debido a que ese trámite aplica exclusivamente para los vicios de procedimiento en la formación de las leyes.

Sentencia C-030 de 2008

Una manera de aproximarse al problema sería señalar que, en desarrollo de los compromisos adquiridos en el ámbito del Convenio 169 de la OIT, el Estado colombiano debe legislar sobre la manera de hacer efectivo el derecho de consulta a los pueblos indígenas y tribales frente a las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles directamente. Sería, entonces, la ley orgánica, en armonía con la Constitución y sin desnaturalizar el alcance del compromiso adquirido por virtud de lo dispuesto en el artículo 6° del Convenio 169, la que establecería los casos en los que procede la consulta, la oportunidad y los procedimientos para llevarla a cabo. Se configuraría así, un procedimiento legislativo especial, aplicable, desde la fase de la iniciativa legislativa, en el evento de medidas legislativas que sean susceptibles de afectar de manera directa a los pueblos indígenas y tribales y cuyo incumplimiento daría lugar a un vicio de procedimiento en la formación de la ley. El procedimiento especial previsto para adelantar la

consulta se convertiría así en una garantía institucional del derecho que tienen las comunidades a que la misma se haga efectiva.

Un nuevo interrogante, sin embargo, surgiría en relación con la omisión de la consulta cuando el legislador no haya desarrollado la materia. Es evidente que esa ausencia de previsión normativa en torno a las condiciones de procedencia y a los mecanismos para hacer efectivo el deber de consulta, no puede dejar sin sanción jurídica en el ámbito interno una omisión frente al deber de consulta que desconozca el derecho que, de acuerdo con la Constitución, tienen las comunidades a que dicha consulta se lleve a cabo. En ese escenario sería forzoso concluir que, de acuerdo con la jurisprudencia, la omisión de la consulta afecta la materialidad misma de la ley, porque, independientemente del sentido y alcance de sus disposiciones, existe una carencia en las mismas, porque no son portadoras del valor que les conferiría el hecho de haber sido consultadas con las comunidades afectadas de manera previa a su adopción. La situación es compleja, porque la solución propuesta comporta que, para verificar la omisión frente al deber de consulta, la Corte debe fijar unas reglas procedimentales que definan la actividad que, en las distintas fases del proceso legislativo, desde la iniciativa misma, pueda considerarse como la mínima constitucionalmente requerida para hacer efectivo el derecho de consulta. Esto es, para el examen de un vicio de inconstitucionalidad que se proyecta sobre el contenido material de una ley, sería preciso remitirse a la valoración de unas pautas procedimentales para el trámite legislativo no previstas ni en la Constitución ni en la Ley, que fue lo que se rechazó por la Corte en la Sentencia C-169 de 2001.

Con todo, sobre la base de que, como ocurrió en el proceso que condujo a la Sentencia C-891 de 2002,



los cargos en esta oportunidad se dirigen a poner de presente una omisión que se habría producido antes de que se iniciara el trámite legislativo propiamente dicho, y que tal omisión se proyectaría sobre el contenido mismo de la ley, encuentra la Corte que cabe hacer un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda, sin que haya lugar aplicar el término de caducidad predicable en relación con los cargos por vicios de procedimiento.

7.8. Efectos de la presentación inoportuna de la demanda de inconstitucionalidad

Auto 338 de 2021

El artículo 242 superior, en su numeral 3, prescribe que, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año contado desde la publicación del respectivo acto. En desarrollo de lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que se impone un límite a la competencia de la Corte para asumir el conocimiento de las demandas que presenten los ciudadanos contra las leyes, pues en los casos en que el reproche tenga que ver con irregularidades ocurridas en su proceso formativo, es deber del organismo de control constitucional verificar previamente que la acusación se haya formulado dentro del plazo señalado en la norma Superior, ello con el objetivo de evitar fallos inhibitorios.

Auto 007 de 2012

Al respecto, el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución Política dispone que “las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”. Por su parte, el inciso 2° del artículo 379 Superior prescribe que la acción pública contra los actos reformativos de la Constitución, incluidos los actos legislativos, “sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación”. Observa la Corte que las citadas normas son claras, inequívocas y no admiten excepciones, razón por la cual, cuando una acción pública se interpone contra un acto legislativo, la labor de la Corte se circunscribe *prima facie* a verificar si ha pasado más de un año desde su promulgación, eventualidad en la cual debe ser rechazada. Lo anterior encuentra sustento en la intención del constituyente de otorgar seguridad jurídica al ordenamiento constitucional y también ponerle fin a la posibilidad de iniciar litigios ante la Corte Constitucional entorno a la validez de los actos mediante los cuales se pretende reformar la Constitución.

COLOMBIANOS: LAS ARMAS
OS HAN DADO INDEPENDENCIA
LAS LEYES OS DARÁN LIBERTAD

SANTANDER



8. Cuarto requisito: concepto de violación o debida formulación de un cargo de inconstitucionalidad

8.1. Fundamentos de la exigencia

Sentencia C-292 de 2019

El esfuerzo por armonizar los intereses constitucionales referidos, a través de la fijación de condiciones argumentativas mínimas como presupuesto para activar la competencia de la Corte, cristaliza varias finalidades del proceso constitucional. En efecto, una correcta precisión del debate a partir del cumplimiento de tales requerimientos, de una parte (i) concreta el derecho de los intervinientes a participar en las decisiones que los afectan, puesto que -desde el principio- se delimita la materia alrededor de la cual tendrá lugar la discusión constitucional favoreciendo así la calidad del diálogo público que la demanda propone; y, de otra, (ii) favorece una reflexión calificada que permite superar las dificultades asociadas a la interpretación constitucional.

Esta Corporación ha señalado que las normas vigentes ponen de presente un modelo específico de control constitucional en el que los procesos deliberativos, abiertos, democráticos y participativos confieren legitimidad, racionalidad, validez y justicia material a las decisiones judiciales. En dicho modelo la tarea de la Corte no consiste en construir oficiosa, aislada y unilateralmente las decisiones sobre la constitucionalidad del sistema jurídico, sino en liderar un proceso de construcción colectiva en un asunto esencialmente público, precisando y orientando el debate y la deliberación pública, organizando y sistematizando los insumos que resulten de este proceso de reflexión colectiva, valorando y sopesando las distintas opciones y alternativas que surgen de este mismo proceso, y

finalmente, adoptando una decisión. Asumir el proceso de constitucionalidad como un verdadero foro para el diálogo público encaminado a establecer si la Constitución fue vulnerada por alguno de los órganos del Estado, implica que se trata de la expresión de una forma de democracia deliberativa.

Tal circunstancia exige de ciudadanos, organizaciones y autoridades, la presentación de razones orientadas a poner de presente asuntos relevantes para juzgar la validez constitucional de la ley. No todos los argumentos son relevantes para que la Corte cumpla esta tarea. Su relevancia depende, en suma, de la contribución que puedan prestar para (i) definir el significado del objeto de control e (ii) identificar lo que la Constitución ordena, prohíbe o permite. Las exigencias de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia como presupuestos de admisibilidad del cargo no tienen un valor en sí mismas. Su importancia se establece en función de la capacidad para materializar los fines del proceso constitucional. Por ello, la verificación de su cumplimiento tiene como propósito establecer si la demanda, en tanto punto de partida del proceso, permite iniciar un diálogo público y razonable entre el demandante, los ciudadanos interesados, las autoridades responsables y la Corte Constitucional. Las cargas mínimas al formular la acusación y las intervenciones que le siguen, cumplen entonces una doble función epistémica y de legitimación: incrementan las posibilidades de que la Corte adopte la mejor decisión y ofrecen un adicional respaldo democrático a su pronunciamiento.

Sentencia C-1052 de 2001

La consagración de estos requisitos mínimos no puede entenderse, entonces, como una limitación a los derechos políticos del ciudadano ya referidos, pues lo que se persigue al identificar el contenido de



la demanda de inconstitucionalidad es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio que torna inocuo el ejercicio de este derecho político. Esto supone que el demandante de una norma cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre la norma que se acusa, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia. La presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. Esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate.

8.2. El cargo debe cumplir el requisito de claridad

8.2.1. Definición del requisito de claridad

Sentencia C-1052 de 2001

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, por regla general, releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

8.2.2. Eventos de falta de claridad

Sentencia C-292 de 2019

Constituye una condición indispensable del debate público que se impulsa con la presentación de una demanda de inconstitucionalidad que los ciudadanos que pretendan activar las competencias de la Corte expresen sus razones con claridad. Tal adjetivo comprende, primero, el uso del lenguaje y, segundo, el modo en que se presentan los argumentos. Exige entonces (i) que las palabras empleadas para formular los argumentos sean inteligibles o comprensibles y (ii) que la presentación de los argumentos tenga un orden que haga posible identificar su alcance y propósito. En esa dirección, la Corte ha destacado que si bien no se requiere una exposición erudita o técnica, la impugnación si debe seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa. Este requisito se incumple, por ejemplo, cuando (a) el lenguaje de la demanda es incomprensible por razones semánticas o sintácticas; (b) los argumentos presentados son circulares o contradictorios; o (c) no es posible identificar exactamente el alcance o el sentido de lo pretendido.

8.3. El cargo debe cumplir el requisito de certeza

8.3.1. Definición del requisito de certeza

Sentencia C-1052 de 2001

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a



partir de la interpretación de su propio texto; esa técnica de control difiere, entonces, de aquella otra encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden.

8.3.2. Eventos de falta de certeza

Sentencia C-292 de 2019

La carga de certeza tiene como propósito establecer si, en realidad, pertenece al ordenamiento jurídico el objeto respecto del cual el demandante le solicita a la Corte un pronunciamiento. A este requerimiento se anuda la carga de demostrar que es razonable -a partir de estándares básicos de interpretación- derivar de una disposición vigente, el significado normativo -norma- cuya constitucionalidad se cuestiona, de modo que la interpretación que se acusa debe ser plausible y además debe desprenderse del enunciado normativo acusado. En ese sentido es indispensable que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda.

Además de los casos generales en los que la Corte constata que la interpretación del demandante es el resultado de una interpretación subjetiva o carente de cualquier apoyo hermenéutico, ha encontrado insatisfecho este requisito cuando se indica que un enunciado limita un derecho a pesar de que la disposición únicamente regula un aspecto adjetivo del mismo (C-088 de 2014); se afirma que una disposición establece un trato diferente sin que ello resulte así (C-1002 de 2004 y C-247 de 2017) o se afirma que ella iguala a los grupos objetos de

comparación sin así desprenderse del artículo (C-343 de 2017); se sostiene la ocurrencia de un hecho que es contradicho a partir de información pública (C-309 de 2017); se atribuye a una reforma constitucional un contenido normativo que no tiene y a partir de ello se afirma la posible sustitución de un eje definitorio de la Carta (C-470 de 2013); se alega la ocurrencia de un defecto en el trámite de aprobación de una ley pero no se acredita el hecho que lo constituye (C-076 de 2012 y C-044 de 2017); se atribuye al título de una ley una función deóntica de la que carece (C-752 de 2015); se cuestiona la interpretación de una autoridad administrativa -apoyándose en la doctrina del derecho viviente- a pesar de que dicha interpretación tiene su origen en una disposición cuyo control no es competencia de la Corte (C-136 de 2017); la acusación se apoya en una inferencia del demandante acerca de los efectos que a lo largo del tiempo ha tenido una disposición (C-087 de 2018); se plantea una interpretación aislada de la expresión acusada que no tiene en cuenta el contexto normativo en el que se inserta (C-231 de 2016); se deriva de la disposición que establece un régimen de protección para un grupo, una regla que excluye a los demás grupos de cualquier protección (C-694 de 2015); se asigna a una expresión indeterminada consecuencias jurídicas que no se siguen de ella, sino que tienen origen en otras disposiciones (C-710 de 2012); se interpretan ampliamente las atribuciones conferidas al Presidente de la República en una ley habilitante, sin que exista una razón que respalde esa comprensión (C-922 de 2007); se presupone un silencio en el ordenamiento jurídico que en realidad no existe (C-121 de 2018 y C-156 de 2017); o se le asigna una condición jurídica equivocada a una disposición y, a partir de ello, se pretende que se le apliquen exigencias reservada a un tipo específico de ley (C-316 de 2010).



8.3.3. Derogación de normas, producción de efectos y certeza del cargo

Sentencia C-292 de 2019

Advierte la Corte que algunos eventos radicales de ausencia de objeto de control merecen un tratamiento diferente. En efecto, aquellos eventos en los cuales es absolutamente claro que la disposición cuestionada fue derogada -y no produce efectos- o declarada inexecutable, la Corte carece -en principio- de competencia para cualquier pronunciamiento dado que no existe objeto sobre el cual pueda recaer, en el primer caso, o se ha configurado cosa juzgada formal en el segundo.

8.3.4. Proposición jurídica completa, integración de la unidad normativa y certeza del cargo

Sentencia C-116 de 2021

Sobre la facultad de extender el objeto del control de constitucionalidad, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado dos hipótesis con consecuencias jurídicas diversas. Por una parte, aquella en la que el objeto de la demanda es una proposición jurídica incompleta. Por otra parte, aquella en la que la demanda se dirige contra una proposición jurídica completa, pero esta integra una unidad normativa con otras que no fueron demandadas y que deberían ser objeto del control de constitucionalidad.

La proposición jurídica incompleta ocurre cuando, a pesar de que la demanda es apta, esta se encuentra dirigida contra: i) palabras o expresiones de la norma que -tomadas de manera aislada- no disponen de contenido normativo o contenido regulador, es decir, no producen por sí mismas efecto jurídico alguno o ii) porque, de declarar inexecutable dichas

expresiones, la norma o alguna de sus partes perdería sentido o contenido normativo. En este evento, la extensión del objeto de control busca permitir el desarrollo del control de constitucionalidad porque únicamente las normas con contenido jurídico pueden ser cotejadas o contrastadas con la Constitución. Por el contrario, cuando la norma demandada sí dispone de contenido normativo autónomo, pero esta se encuentra reproducida en otra norma o tiene una relación directa y estrecha con otra de cuya constitucionalidad se tienen dudas, la integración de la unidad normativa persigue que el fallo de inexecutable no sea carente de efectos, es decir, inocuo en su función de garantizar la supremacía constitucional. De manera que la integración de la proposición jurídica completa busca evitar sentencias inhibitorias y permitir el desarrollo del control de constitucionalidad. Por su parte, la integración de la unidad normativa persigue la eficacia real -en el conjunto del ordenamiento jurídico- de las sentencias que declaran inválidas las normas objeto de control.

Como ya indicó la Sala Plena, el segundo cargo de la demanda es completamente apto. Sin embargo, la expresión demandada (“población vulnerable”) carece de contenido normativo autónomo, es decir, no contiene una determinada regla de derecho cuya constitucionalidad pueda ser examinada. Esto implica que no existe una proposición jurídica completa que permita el desarrollo del juicio de contraste de constitucionalidad. Por lo tanto, es imperativo acudir a la extensión oficiosa del objeto de control a la expresión “en tanto que constituyen una población vulnerable y especial” porque es allí donde se encuentra el alcance normativo de la expresión demandada.



Sentencia C-191 de 2019

De igual forma, al referirse a los requisitos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad cuando la técnica de control propuesta es la omisión legislativa relativa, la Sala ha agregado que la aptitud de la demanda se encuentra condicionada a que la omisión sea atribuible directamente a la disposición acusada y en ningún caso a otra u otras que no hayan sido vinculadas al proceso. Particularmente, la Corte ha insistido en la necesidad de que la configuración de la presunta omisión legislativa no suponga un ejercicio interpretativo de regulaciones distintas o de normas indeterminadas, pues ello implicaría que debe inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo, ante el incumplimiento de los requisitos para formular un cargo de esta naturaleza. En este sentido, ha dicho el Pleno, excepcionalmente, en estos casos, se puede integrar la unidad normativa que permite extender el examen de constitucionalidad a normas no acusadas, pero solo si la demanda cumple los requisitos formales y sustanciales para un pronunciamiento de fondo.

Sentencia C-635 de 2012

Por lo tanto, en la demanda se presentó la inexistencia de una proposición jurídica completa que la jurisprudencia constitucional ha establecido como condición para que puedan emitirse sentencias de mérito. En la Sentencia C-154 de 2002, dijo esta Corporación: "para que la Corte Constitucional pueda entrar a resolver sobre la demanda incoada por un ciudadano contra fragmentos normativos, resulta indispensable que lo acusado presente un contenido comprensible como regla de derecho, susceptible de ser cotejado con los postulados y mandatos constitucionales. Las expresiones aisladas carentes de sentido propio,

que no producen efectos jurídicos ni solas ni en conexidad con la disposición completa de la cual hacen parte, no son constitucionales ni inconstitucionales, lo que hace imposible que se lleve a cabo un juicio sobre la materia. Es necesario que, por una parte, exista proposición jurídica integral en lo acusado y que, por otra, en el supuesto de su inexequibilidad, los contenidos restantes de la norma conserven coherencia y produzcan efectos jurídicos. En principio, el hecho de que el objeto de decisión de la Corte esté compuesto solo por palabras que de suyo nada expresan, mandan, prohíben, ni permiten, debería conducir a la sentencia inhibitoria por ineptitud sustancial de aquella". En sentencia C-898 de 2003, citando jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, agregó: "la proposición es completa cuando su enunciado tiene per se sentido propio, cuando puede decirse que es una unidad normativa autónoma o lo que es lo mismo, susceptible de ser aprehendida intelectualmente con pleno significado inteligible por sí sola y por lo tanto, perfectamente separable del resto, el cual a su turno conserva también sentido lógico y adecuada aplicabilidad. En caso contrario, la proposición es incompleta y genera como consecuencia inevitable fallo inhibitorio".

Adviértase que el cargo propuesto por el actor es la violación al derecho a la igualdad, basado en las diferentes situaciones de hecho que pueden conducir a la aplicación de la sanción de clausura del establecimiento. Por lo tanto, si lo que pretendía era atacar la constitucionalidad de la sanción en los distintos casos en los que resulta procedente, como lo advirtió el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su intervención, lo indispensable era demandar los distintos literales del inciso primero del artículo 657 del Estatuto Tributario, los cuales establecen las causales para la imposición de la



sanción. Como lo que se alega en la presente acción de inexequibilidad es la posible vulneración del derecho a la igualdad, la expresión acusada, separada e aplicada, carecería de la entidad necesaria para su total comprensión. En otras palabras, el problema jurídico en que el actor funda su demanda no se predica del apartado acusado, sino de su relación intrínseca con otros los cuales no fueron demandados. En este sentido, ante la ineptitud de la demanda por la falta de integración de la proposición jurídica completa, que afecta el requisito de certeza de los cargos, no es posible que la Corte adopte una decisión de fondo.

8.4. El cargo debe cumplir el requisito de pertinencia

8.4.1. Definición del requisito de pertinencia

Sentencia C-1052 de 2001

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola de inocua, innecesaria, o

reiterativa a partir de una valoración parcial de sus efectos.

8.4.2. Eventos de falta de pertinencia

Sentencia C-292 de 2019

De manera concreta, la jurisprudencia ha señalado que carecen de pertinencia, por ejemplo, acusaciones que se fundamenten (i) en el provecho o utilidad que una norma puede traer (C-1059 de 2008); (ii) en la oposición de la norma con disposiciones que no puedan ser parámetro de control (C-1059 de 2008); (iii) en las consecuencias que una medida puede tener en el desfinanciamiento de otras inversiones del Estado (C-1059 de 2008); o (iv) en la aplicación de una norma por parte de una autoridad administrativa a situaciones específicas (C-987 de 2005). Igualmente ha descartado el cargo cuando se pretende (v) corregir la interpretación que en casos particulares han efectuado las personas o los jueces de la República (C-785 de 2014); (vi) obtener declaraciones específicas respecto de actos o contratos (C-785 de 2014); o (v) resolver una antinomia constitucional o declarar la inconstitucionalidad de una disposición de la Carta, por entrar en una eventual contradicción con otro mandato de la misma Constitución (C-433 de 2013).

8.5. El cargo debe cumplir el requisito de especificidad

8.5.1. Definición del requisito de especificidad

Sentencia C-292 de 2019

Este requerimiento exige responder la pregunta relativa a cómo se demuestra la violación de la Constitución. Una vez que el demandante identifica la norma constitucional que a su juicio ha sido desconocida, tiene la tarea de argumentar la violación. Esa demostración debe tomar en



consideración los contenidos, la naturaleza y la estructura de las diferentes disposiciones de la Carta. En efecto, será relevante considerar, por ejemplo, las diferencias que existen entre las normas (i) que distribuyen competencias entre los órganos del poder o que reconocen derechos; (ii) que amparan un derecho relacional como la igualdad o un derecho que no lo es como la libertad; (iii) que tienen estructura de regla o de principio; (iv) que imponen obligaciones de omitir o mandatos de actuación; o (v) que tienen contenidos sustantivos o procedimentales.

Sentencia C-1052 de 2001

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

8.5.2. Eventos de falta de especificidad

Sentencia C-292 de 2019

No es posible establecer un catálogo de las cuestiones interpretativas que se suscitan al momento de verificar el requisito de especificidad. La Corte ha ido identificando algunas condiciones

que resultan útiles con el fin de cumplir esta carga. En tal sentido, ha fijado métodos posibles para proponer la vulneración del mandato de trato igual o de trato desigual, de los derechos de libertad o del principio de unidad de materia. También ha identificado criterios para demostrar vicios competenciales en las reformas constitucionales o infracciones al principio de identidad flexible y consecutividad. Igualmente ha establecido criterios relevantes al momento de formular, por ejemplo, un cargo de omisión legislativa relativa. Asimismo, ha destacado que en algunos casos pueden distribuirse cargas de argumentación respecto de la violación de la Constitución. Por ejemplo, ha señalado que cuando se controla la constitucionalidad de una norma que utiliza una categoría sospechosa o afecta el goce de derechos constitucionales fundamentales, puede presumirse la inconstitucionalidad de la disposición lo que traslada a quien la defiende la obligación de aportar razones poderosas para ello. Ocurre lo contrario y en consecuencia le corresponde al demandante realizar un mayor esfuerzo argumentativo en aquellos casos en los cuales la disposición adoptada corresponde a la regulación de una materia en la que el legislador dispone, en general, de un amplio margen de configuración. En adición a ello, algunos casos imponen una carga especial, tal y como ocurre cuando se cuestiona una disposición amparada por la cosa juzgada constitucional.

Las metodologías o juicios que ha desarrollado en su jurisprudencia no agotan, naturalmente, las formas o estrategias que las personas y organizaciones - intérpretes cotidianos de la Constitución en los ámbitos en los que se desenvuelve la vida pública y privada- pueden emplear para demostrar la infracción de la Constitución. Sin embargo, para cumplir la carga de especificidad no es suficiente que presenten planteamientos genéricos puesto que deben desarrollar una actividad interpretativa



que sugiera seriamente una oposición real entre la Constitución y la norma demandada.

8.6. El cargo debe cumplir el requisito de suficiencia

8.6.1. Definición del requisito de suficiencia

Sentencia C-1052 de 2001

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante.

Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

8.6.2. Derecho viviente y suficiencia del cargo

Sentencia C-403 de 2022

Acorde a la jurisprudencia de esta Corte, en principio, no es del resorte del juez constitucional entrar a determinar la interpretación que debe darse a una norma legal. No le compete cuestionar el sentido y alcance que tales disposiciones le hayan fijado las correspondientes autoridades judiciales, en tanto los conflictos que surgen en la aplicación de la ley deben ser resueltos por los jueces ordinarios. No obstante, se ha estimado que, esta regla no es absoluta, pues en ocasiones, conflictos atinentes a la interpretación de las normas jurídicas involucran problemas de interpretación constitucional, lo que ha generado debates hermenéuticos sobre el alcance de las disposiciones sometidas a su control, ello con el fin de procurar la guarda de la Constitución (artículo 241 superior).

Así las cosas, esta Corporación ha contemplado, de forma excepcional, la posibilidad de ejercer el control abstracto de constitucionalidad sobre la interpretación uniforme de una disposición legislativa, cuando aquella genera una comprensión estable y extendida del precepto legal correspondiente. Esto es lo que se conoce como la doctrina del derecho viviente, que sugiere al juez constitucional tomar en cuenta en el análisis de la norma, la interpretación constante de las disposiciones jurídicas efectuadas por los órganos encargados de unificar la jurisprudencia y, eventualmente, por la doctrina autorizada. En esta medida, si una norma puede ser interpretada en más de un sentido por parte de quienes tienen a su cargo la aplicación de la ley, y alguna de esas interpretaciones pareciera contrariar los mandatos constitucionales, la Corte debe adelantar el respectivo análisis con el fin de determinar cuál es la regla normativa, que se adecúa a la Constitución.



En todo caso, a efectos de entenderse conformado el derecho viviente, se deben reunir una serie de requisitos *sine qua non*, que revelen la existencia de una orientación jurisprudencial dominante, a saber: 1) la interpretación judicial debe ser consistente, de manera tal que no sea abiertamente contradictoria o significativamente divergente; 2) la interpretación debe estar consolidada en varios fallos judiciales, pues la existencia de uno solo, resultaría insuficiente para estimar que es esa interpretación la que se ha extendido en la jurisdicción correspondiente; y 3) la interpretación judicial debe ser relevante para fijar el significado de la norma objeto de control o para determinar los alcances y efectos de la parte demandada de una norma.

Sentencia C-024 de 2021

[E] requisito de suficiencia exige, en demandas contra interpretaciones judiciales, demostrar que se está ante una posición consistente y reiterada del operador jurídico y no producto de un caso en particular, pues una sola decisión judicial en la que se interprete una norma no constituye per se una doctrina del derecho viviente y en caso de serlo debe demostrarse. Más allá de una cuestión relativa a la certeza de la interpretación, el criterio de suficiencia exige aportar los elementos fácticos y argumentativos para demostrar que la interpretación no sólo existe, sino que plantea una verdadera problemática constitucional. Por consiguiente, para superar el requisito de suficiencia es necesario que la demanda presente una interpretación consolidada del operador judicial u administrativo que considera inconstitucional.

9. Carga de justificar pretensiones de exequibilidad condicionada

Sentencia C-020 de 2015

En cuanto a la pretensión de exequibilidad condicionada que formulan las demandantes, es verdad –como lo señala Asofondos– que en la sentencia C-508 de 2004 la Corte consideró parcialmente inepta una acción pública, en tanto advirtió que la misma estaba en parte orientada a solicitar un fallo de exequibilidad condicionada del precepto entonces acusado. No obstante, de esto no se podría inferir inmediatamente una supuesta regla inflexible, aplicable a todo tipo de acciones públicas y con indiferencia de los cargos y argumentos que planteen, conforme a la cual no sería nunca admisible decidir de fondo una demanda que concluya con una solicitud de exequibilidad condicionada. Una regla de ese tipo no se infiere de la jurisprudencia constitucional, pues la Corte en diversas ocasiones ha estudiado de fondo acciones públicas aunque formulen solicitudes de exequibilidad condicionada. En las hipótesis en las cuales las acciones públicas formulan solicitudes de exequibilidad condicionada, diversos aspectos deben evaluarse para establecer si cabe un pronunciamiento de fondo:

En primer lugar es necesario definir si hay un cargo de inconstitucionalidad planteado en términos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Este es un presupuesto imprescindible de competencia de la Corte en el control constitucional de las leyes ordinarias (CP art 241 num 4). La jurisprudencia ha considerado por lo mismo que incluso las demandas que se orientan a solicitar la exequibilidad condicionada de una norma pueden ser estudiadas y resueltas de fondo, si proponen un cargo apto de inconstitucionalidad. En concordancia con esto, la Corte ha sostenido por ejemplo en la sentencia C-149 de 2010 que “cuando el actor fundamenta su pretensión en un cargo de



inconstitucionalidad que cumple con todos los requisitos legales y jurisprudenciales, no cabe declarar la ineptitud sustantiva de la demanda en razón a que la pretensión se oriente a obtener una sentencia de exequibilidad condicionada”.

En segundo lugar se debe establecer si además de la petición de exequibilidad condicionada, se plantea una solicitud de inexequibilidad. No es esta una condición necesaria para fallar de fondo, pero en caso de que haya otras solicitudes, además de la de exequibilidad condicionada, la acción pública que presenta cargos aptos puede resolverse de fondo sin ulteriores exigencias, toda vez que incluso si una pretensión no es apta, la otra sí lo es. Por esto mismo, la Corte ha estudiado, sin exigir el cumplimiento de específicos requisitos adicionales, demandas que plantean solicitudes de exequibilidad condicionada cuando estas son adicionales a otra de inexequibilidad, bien sea que las primeras se planteen como principales o subsidiarias de esta última.

En tercer lugar, cuando la única pretensión de la demanda es la exequibilidad condicionada de la norma acusada, debe tenerse en cuenta que incluso en ciertos casos la Corte puede fallar de fondo una acción así. Lo que se exige en estos casos, además de una demanda en forma, es que la acción plantee un problema abstracto de inconstitucionalidad, y que a partir de ella se justifique mínimamente la decisión del actor de no pedir la inexequibilidad total o parcial de la norma. A un demandante no se le puede exigir –como condición para que su demanda sea admitida y estudiada de fondo– que pida la inexequibilidad total de un precepto o de parte de él, cuando según sus propias convicciones razonablemente fundadas considera que la norma no es integral o parcialmente inexecutable, pero sí que lo es mientras no exista un condicionamiento específico de la

Corte, debidamente justificado por el actor en cada proceso. Lo contrario, como lo señala el Procurador General de la Nación, equivale a imponerle una carga de deslealtad procesal al ciudadano, quien estaría entonces ante el imperativo de pedir algo con lo cual razonablemente está en desacuerdo. Además es tanto como adjudicarle al ciudadano, al menos en ciertos casos, la carga de obrar contra la inviolabilidad de sus propias convicciones morales, lo cual resulta aparte de innecesario constitucionalmente inaceptable a la luz de las libertades consagradas en la Carta.

En este caso, las accionantes presentan una demanda con cargos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, como antes se mostró. Si bien no plantean una pretensión adicional de inexequibilidad, distinta a la de exequibilidad condicionada de la norma, expresan de forma razonable no sólo un problema abstracto de inconstitucionalidad, sino que además hacen explícitos los motivos por los cuales a su juicio no es posible solicitar la inexequibilidad de la disposición cuestionada. En efecto, el problema abstracto de inconstitucional se cifra en que hay una población que puede considerarse joven, a la luz de criterios que se exponen con suficiencia en la demanda, y que recibe un tratamiento diferenciado en la regulación de las pensiones de invalidez, a pesar de que en concepto de las accionantes debe recibir el mismo trato en esta materia. La razón por la cual las ciudadanas no solicitan la inexequibilidad de la norma, es que una solicitud en ese sentido en su opinión atentaría y ocasionaría un daño a la población joven que es la que se busca proteger con la norma. Luego lo que se pide en la acción pública no es que la protección prevista en la norma acusada desaparezca, sino que se extienda más allá de los confines definidos actualmente en términos de edad inferior a 20 años, lo cual puede expresarse con una petición de exequibilidad condicionada.



Magistrado
Vladimir Fernández
Arévalo

Magistrado
José Fernando
Barrero Cordero

Magistrado
Pablo Arango
Bermúdez Montoya

Magistrado
Cristina
Pineda Rodríguez

Magistrado
Julio Enrique
Molina Muñoz

Magistrado
Ana Carolina
Cortés González



10. Requerimientos particulares de algunos cargos de inconstitucionalidad

10.1. Demandas en contra de actos legislativos por vicios de sustitución

Sentencia C-094 de 2017

La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado que la aptitud de una demanda depende, entre otras cosas, de la debida formulación de cargos de inconstitucionalidad. Para el efecto, quien se presenta ante la Corte en ejercicio de la acción pública, tiene la obligación de plantear razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Tales exigencias son también aplicables cuando el cuestionamiento ciudadano se dirige en contra de un acto reformativo de la Constitución aprobado por el Congreso, caso en el cual, si se trata de la posible ocurrencia de un vicio competencial la carga argumentativa se incrementa considerablemente en atención a la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, el compromiso del principio democrático y la naturaleza misma de las disposiciones que se cotejan.

Con tal objetivo la argumentación debe reposar, en principio, en las líneas metodológicas del juicio de sustitución sin que ello implique –destaca la Corte– un deber de desarrollarlo con el mismo grado de profundidad que le corresponde a esta Corte. Así las cosas, la demanda deberá (i) mostrar el eje definitorio de la Constitución presuntamente reemplazado por el Congreso, requiriéndose para ello su enunciación y la indicación de los referentes constitucionales a partir de los cuales se desprende. Estima la Corte que, de encontrarse reconocido en la jurisprudencia, bastará que los demandantes lo invoquen e indiquen el precedente respectivo. A continuación y en una tarea fundamentalmente

descriptiva es necesario (ii) exponer de qué manera el Acto Legislativo impacta el eje definitorio, a fin de identificar, al menos a primera vista (*prima facie*), las diferencias entre el régimen anterior y el nuevo. Finalmente se requiere (iii) explicar por qué las modificaciones introducidas por la reforma pueden considerarse una transformación en la identidad de la Constitución de manera que ella, después de la reforma, es otra completamente distinta.

Sentencia C-373 de 2016

Las condiciones que debe satisfacer un ciudadano al formular un cargo de inconstitucionalidad fundado en la ocurrencia de vicio de competencia en la aprobación de una reforma constitucional por parte del Congreso, son las siguientes:

- a) El planteamiento debe ser claro de manera que la ilación de ideas permita entender cuál es el sentido de la acusación en contra del acto reformativo. Se trata simplemente de que la Corte pueda conocer, comprendiéndolas, las razones en las que se funda el desacuerdo respecto de la decisión del Congreso.
- b) El cuestionamiento requiere ser cierto y, en esa medida, el acto reformativo de la Constitución debe existir jurídicamente y encontrarse vigente. Adicionalmente, los contenidos que se le atribuyen deben derivarse de su texto. No puede fundarse su argumentación en la suposición de normas, en interpretaciones conjeturales del acto reformativo o en premisas evidentemente falsas o inconsecuentes.
- c) El razonamiento debe ser pertinente y, en consecuencia, debe tratarse de un verdadero cargo que ponga de presente la infracción de las normas constitucionales relacionadas con la competencia del Congreso de la República para reformar la Carta.



Son impertinentes aquellos argumentos fundados en la inconveniencia política de la reforma o en los problemas prácticos que puede suponer su aplicación, a menos que de estos últimos puedan desprenderse consecuencias de naturaleza constitucional. También carecen de pertinencia aquellas impugnaciones fundadas en la intangibilidad de normas constitucionales o en la violación de sus contenidos materiales.

d) Como condición de suficiencia del cargo, los demandantes deben esforzarse por presentar de manera específica las razones por las cuales la aprobación del acto reformativo de la Constitución por parte del Congreso, desconoce las normas que le atribuyen su competencia. El esfuerzo de los ciudadanos debe, en consecuencia, contener explicaciones que den respuesta a la siguiente pregunta: ¿Por qué el acto legislativo impugnado constituye no solo una reforma de la Carta sino, en realidad, una sustitución de la misma?

10.2. Demanda por violación de la unidad de materia

Sentencia C-518 de 2016

A partir de lo anterior, la misma jurisprudencia ha destacado que cuando una disposición legal no guarda relación de conexidad con la materia de la ley de la cual hace parte, puede entonces ser objeto de una demanda de inconstitucionalidad por violación del principio de unidad de materia. No obstante, también la jurisprudencia ha precisado de manera reiterada que, en esos casos, para que la demanda se considere apta, el actor tiene la carga de mostrar: (i) cual es el contenido material o temático de la ley concernida; (ii) cuales son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; además de (iii) exponer las razones por las cuales considera que las

normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta. Esto último, le impone al actor la carga de explicar por qué considera que una o unas normas en concreto no guardan relación con la materia o materias de la ley, a partir de una comparación normativa de conexidad.

10.3. Demanda por violación de la unidad de materia respecto de normas integradas a la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo

Auto 2753 de 2023

En relación con la estructuración del cargo por el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia en una ley del Plan Nacional de Desarrollo, la Sala observa que, contrario a lo sostenido por el demandante, la magistrada Meneses le exigió cumplir con un estándar argumentativo general. Esto es así, porque, desde el auto de inadmisión, la magistrada sustanciadora señaló la importancia de identificar (i) cuál es el contenido material o temático de la ley concernida; (ii) cuáles son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia y (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta. Si el actor satisface la carga impuesta, la Corte deberá determinar si, efectivamente, existe una violación al principio de unidad de materia.

Sin embargo, desde la Sentencia C-415 de 2020, varió la jurisprudencia constitucional respecto del estándar exigido para cumplir con el principio de unidad de materia en las leyes del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, sostuvo que “el examen sobre el debido acatamiento del principio de unidad de materia debe ser más estricto que el que se realiza respecto de otros tipos de leyes”. Es decir,



cuando se alega la vulneración del principio de unidad de materia en las leyes del Plan Nacional de Desarrollo, el demandante debe ofrecer elementos mínimos que permitan a la Corte la determinación de la existencia de una conexidad directa e inmediata entre la disposición objeto de control y los contenidos constitucionalmente asignados a dichas leyes.

10.4. Demanda por vicios de trámite en la formación de la ley

Sentencia C-572 de 2004

Como la Corte es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución “cualquiera sea su origen y sólo por vicios de procedimiento en su formación” (art. 241 C.P.) es menester que el ciudadano enuncie el trámite que considera vulnerado. Así, la sentencia C-131 de 1993 determinó que este requisito es sólo eventual, ya que no opera sino por ataques de trámite. Por tanto, si el actor estima que se ha desconocido un procedimiento es porque conoce el procedimiento regular, ya que de otra manera no habría podido arribar a tal juicio. Luego si el demandante conoce el procedimiento regular que la norma atacada supuestamente no cumplió, se le pide simplemente que diga cuál es tal procedimiento y demuestre por qué la disposición acusada lo ha incumplido. Es necesario entonces que el ciudadano señale cuál es el procedimiento que debió seguir el acto y cómo se incumplió. Esta exigencia no se satisface haciendo un listado genérico de normas infringidas. Es indispensable que el demandante precise mínimamente no sólo cuál fue el artículo específico de la reforma constitucional que incurrió en un vicio de procedimiento sino cuál fue concretamente ese vicio de procedimiento. El anterior requisito no es excesivo ni desvirtúa el carácter público e informal de la acción pública de inconstitucionalidad, pues si

el actor considera que el trámite del acto reformativo de la Constitución fue incumplido, es porque conoce el trámite impuesto por la Carta y el seguido por las normas acusadas, lo cual implica que entiende el contenido y alcance de las normas que se ocupan del procedimiento de formación de los actos legislativos y que conoce el trámite seguido por los textos acusados. No basta entonces un enunciado indeterminado sobre la violación del procedimiento constitucional como acusación contra un acto legislativo. Deben ser citadas las normas constitucionales violadas y debe ser descrita la manera como el procedimiento seguido las ha quebrantado.

No es entonces suficiente afirmar que todo el acto o que todo un tema fue tramitado indebidamente. Y es que conviene recordar que los actos reformativos de la Constitución pueden ser multitemáticos y los temas pueden estar presentes en diversos artículos. Incluso, debido a la complejidad de los temas que se incluyen en la Constitución, cada uno de sus artículos puede contener diversas proposiciones normativas y referirse a materias especiales y, en cierta medida, distintas. No basta entonces con enunciar temas o artículos, pues bien puede ocurrir que los temas se encuentren en diversos artículos o que éstos traten distintos temas. Se requiere que se haga un señalamiento, con una mínima precisión, tanto de los temas como de los artículos que el actor considera indebidamente tramitados, pues sólo así puede determinarse con exactitud el procedimiento adelantado, lo cual, a su vez, permite visualizar la presencia de una violación en el procedimiento, sin que la Corte deba realizar una revisión oficiosa de la regularidad de todo el procedimiento de aprobación del acto legislativo demandado, para lo cual, como ya se explicó, carece de competencia.

En efecto, esta Corporación, en los estrictos y precisos términos de los artículos 241 y 379 de la Carta, sólo tiene competencia para examinar las



demandas ciudadanas contra esos actos reformativos, y la presentación de una demanda implica, como esta Corte lo ha dicho en innumerables oportunidades, que el demandante cumpla no sólo formalmente sino también materialmente con los requisitos mínimos de una demanda. En relación con un cargo por vicio de trámite implica señalar, como lo establece el artículo 2° numeral 4° del Decreto 2067 de 1991, cuál fue el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado que fue desconocido. Esta Corte explicó la lógica de ese requerimiento en los siguientes términos: el sentido del control por vicios de forma es el de permitir a los ciudadanos, particularmente a quienes han estado próximos a los debates parlamentarios, la oportunidad de plantear ante la Corte las deficiencias en el trámite de un proyecto que en su concepto tengan como consecuencia la inconstitucionalidad del mismo. Ello implica que el ciudadano interesado ha detectado el posible vicio y estructura en torno al mismo un cargo de inconstitucionalidad. No se atiende a esta filosofía cuando quien ha sido opositor de un proyecto aprobado por el Congreso pretende, simplemente, librar una última batalla en la instancia del control constitucional, estructurando un cargo débilmente sustanciado, pero con la expectativa de que el juez constitucional, de oficio proceda a una revisión integral sobre la corrección del trámite del proyecto.

10.5. Demanda por violación del principio de consecutividad en el trámite de aprobación de una ley

Sentencia C-245 de 2019

La Corte ha sido enfática en señalar que para el planteamiento de un cargo por violación del principio de consecutividad se exige que el demandante presente las razones por las cuales: (i)

lo aprobado en segunda vuelta modifica de manera esencial el texto que resultó acogido en el curso de la primera; o (ii) lo debatido en primera vuelta carece de conexión con las normas aprobadas en segunda vuelta, de modo que se está ante un asunto nuevo. En vista de lo anterior, este Tribunal ha manifestado que la formulación de un cargo por infracción de las exigencias constitucionales que se desprenden del principio de consecutividad impone a los demandantes deberes especiales de argumentación, por lo cual no basta con advertir la existencia de diferencias entre lo aprobado en primera vuelta y el texto final acogido en la reforma constitucional. En otras palabras, la acusación debe dar cuenta de que (i) la institución política reformada fue objeto de una modificación de tal trascendencia que se alteró su esencia; o (ii) de que lo debatido y decidido en segunda vuelta fue un tema completamente nuevo.

10.6. Demanda por la infracción del mandato de igualdad

Sentencia C-538 de 2023

Ahora bien, cuando se formulan cargos por violación del mandato de igualdad, el demandante tiene una carga argumentativa especial, puesto que debe aportar elementos específicos que habiliten un pronunciamiento de fondo. En este sentido, este Tribunal ha sostenido que una demanda de inconstitucionalidad por violación del derecho a la igualdad debe cumplir unos presupuestos específicos para activar el control de constitucionalidad y que consisten en: (i) indicar los grupos o situaciones comparables; (ii) explicar las razones por las que los grupos o situaciones son comparables; (iii) explicar cuál es el presunto trato discriminatorio introducido por las disposiciones acusadas y (iv) precisar la razón por la cual no se justifica dicho tratamiento distinto.



Por su parte, cuando se cuestiona una omisión legislativa relativa el demandante tiene unas cargas específicas más exigentes, de acuerdo con las cuales debe presentar los siguientes elementos: (i) la identificación de una norma sobre la cual se predique la omisión; (ii) que la disposición excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables o que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo; (iii) que exista un deber específico impuesto directamente por la Constitución al legislador que resulta omitido; (iv) la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; y (v) en los casos de exclusión, la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma.

Sentencia C-121 de 2023

Pese a la mayor exigencia argumentativa cuando se formulan cargos por violación del artículo 13 constitucional, la ausencia de un test integrado de igualdad en ningún caso debe constituir un requisito de admisibilidad. Este test es una herramienta hermenéutica que puede usar la Corte cuando le corresponda analizar si, en un caso concreto, es constitucionalmente admisible que una norma otorgue un trato o protección desigual o diferenciado. Sin embargo, tal como lo recogió la sentencia C-345 de 2019, hay diferentes métodos hermenéuticos que ha utilizado esta corporación para examinar normas jurídicas acusadas de vulnerar el principio de igualdad.

Sentencia C-169 de 2021

En esta oportunidad, la Sala considera útil advertir que, independientemente de la metodología que sigue la Corte Constitucional para desplegar el juicio de igualdad y establecer la proporcionalidad o

razonabilidad de una disposición legal, a la hora de decidir si hay lugar al fallo inhibitorio, no se le puede exigir al contenido de la demanda un lenguaje o un desarrollo específico de los pasos analíticos del test, ni un determinado razonamiento, por cuanto en esencia la acción de inconstitucionalidad es pública y de acceso ciudadano; por lo tanto le corresponde a la Corte Constitucional analizar la disposición legal, el criterio de desigualdad señalado por el demandante, establecer la intensidad del test y aplicar su juicio de acuerdo con los parámetros de finalidad, necesidad y adecuación que se prediquen en cada caso.

Sentencia C-515 de 2019

Ahora bien, en los casos en que el demandante solicita la declaratoria de inexecutable por violación del principio de igualdad (Art. 13 de la Carta Política), la jurisprudencia pacífica de esta Corte ha señalado que, además de los requisitos generales de aptitud sustancial (claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia), le asiste al ciudadano la carga específica de certeza consistente en desarrollar en su demanda el denominado “test integrado de igualdad”. Este test de comparación, que activa el control de constitucionalidad, exige el cumplimiento de los siguientes presupuestos: (i) determinar cuál es el criterio de comparación (patrón de igualdad o *tertium comparationis*), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles; y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual.



Para la Corte, la total inobservancia de la carga argumentativa anotada o incluso la falta de sustentación de uno de los presupuestos que integran el referido test, repercute de manera directa en la suficiencia del cargo relacionado con la violación del principio de igualdad y, en consecuencia, deriva en la ineptitud sustancial de la demanda. Es importante mencionar que la imposición de este requisito específico se encuentra justificado por el carácter complejo del principio de igualdad y la necesidad de proteger la libertad de configuración legislativa en esta materia.

10.7. Demanda por la configuración de una omisión legislativa relativa

Sentencia C-356 de 2019

La Corte Constitucional ha reconocido que su competencia para controlar la constitucionalidad de instrumentos legislativos cubre, además del contenido expreso del enunciado normativo puesto bajo su consideración, es decir, acciones, las omisiones en que haya incurrido el Legislador al formularlo. En otras palabras, esta Corporación ha establecido que un enunciado normativo puede violar la Constitución no solo a partir de lo que dice el Legislador, sino también, en casos específicos, de lo que no dice, si al excluir tal contenido desconoce un mandato constitucional. Este segundo caso se materializa en lo que la Corte ha denominado, con base en la doctrina y en su interpretación sobre la materia, una omisión legislativa relativa. Dicho tipo de omisión, que la Corte es competente para revisar, se diferencia de la omisión legislativa absoluta, precisamente, porque la primera implica la existencia de una norma, una actuación en la que se expresa la voluntad del Legislador, que es imperfecta e incompleta en la medida que desconoce, a través de una exclusión, un deber constitucional. La segunda, en cambio, se da cuando no existe norma alguna sobre la materia: si no hay actuación, este Tribunal ha entendido que

no se activa su competencia, pues no existe un acto que se pueda comparar con la Constitución.

En términos generales, una norma contiene una omisión legislativa relativa si (i) al regular sobre un aspecto en específico, excluye de los destinatarios de la disposición a sujetos que gozan de una posición asimilable a la de aquellos que sí tiene en cuenta el Legislador, y, por lo tanto, ubica a los excluidos en una situación de desventaja. En esta circunstancia, la omisión del Legislador compromete el principio de igualdad, por cuanto se producen diferentes consecuencias jurídicas para supuestos de hecho idénticos o asimilables. Ahora bien, por otro lado, la Corte también ha reconocido que, más allá del principio de igualdad, se produce una omisión del tipo en comento cuando (ii) la norma no incorpora un elemento, ingrediente, condición o supuesto que resulta esencial en cumplimiento de un deber o mandato establecido en la Constitución.

Así las cosas, de manera predominante, esta Corporación ha establecido cinco requisitos para que una demanda de inconstitucionalidad lleve a la Corte a declarar la existencia de una omisión legislativa relativa: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo, pues de lo contrario, se trataría de una omisión legislativa absoluta o, al menos, no se activaría el control de constitucionalidad a cargo de este Tribunal; (ii) en los términos mencionados arriba, que la norma excluya de sus efectos casos que debía incluir por ser asimilables a los que sí cubre, u omita un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que tal exclusión carezca de un principio de razón suficiente o, en otras palabras, no obedezca a una razón objetiva y suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión



implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador.

10.8. Demanda en contra de una disposición integrada a una ley estatutaria

Auto 2773 de 2023

En virtud de lo anterior, en principio, la Corte Constitucional no tiene competencia para analizar de demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra leyes estatutarias con posterioridad al control previo y automático que ejerce sobre estas y ha identificado, como se expuso en párrafos precedentes, las características de dicho control. Por estas razones, constituye una de las causales de rechazo a la luz de lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991.

No obstante, el carácter definitivo del control constitucional que adelanta la Corte sobre leyes estatutarias, existen dos excepciones que habilitarían el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad con posterioridad a dicha revisión. Estas son: que se presenten vicios de inconstitucionalidad sobrevinientes en el trámite posterior al control realizado por la Corte o que se haya dado un cambio normativo determinante en las reglas constitucionales que sirvieron de sustento al análisis del proyecto de ley estatutaria. En todo caso, le corresponderá al demandante acreditar que el reproche que pretende formular contra la norma estatutaria se enmarca en, por lo menos, una de las hipótesis atrás citadas y no con base en otro tipo de consideraciones que pretendan ampliar las excepciones establecidas en la jurisprudencia constitucional.

Sentencia C-443 de 2011

De esta forma el examen de una ley estatutaria

requerirá que se compruebe la existencia de dos elementos: i) que se hayan modificado las disposiciones que sirven como base para la expedición de la disposición infra constitucional acusada; y ii) que se mencionen clara y expresamente las razones por las cuales dicho cambio implica la inconstitucionalidad de la disposición acusada. En conclusión, esta Corte podrá hacer un nuevo estudio de Constitucionalidad de una ley estatutaria cuando se acuse a la ley estatutaria de presentar un vicio procedimental ocurrido con posterioridad al estudio previo hecho por la Corte o cuando los parámetros constitucionales que sirvieron de fundamento para la Constitucionalidad de la ley hayan sido modificados por cualquiera de las formas que la Constitución permite para su reforma y la acusación tenga fundamento en el desconocimiento de las nuevas normas parámetro de control por parte de la ley estatutaria.

11. Quinto requisito: inexistencia de cosa juzgada

11.1. Definición de cosa juzgada constitucional

Sentencia C-019 de 2024

El alcance de la cosa juzgada constitucional ha sido desarrollado de manera amplia por la jurisprudencia, mediante la definición de categorías independientes con diferencias marcadas. De esta forma, se han establecido diferentes tipologías en las cuales la cosa juzgada puede ser formal o material, absoluta o relativa, y aparente.

Los efectos de la cosa juzgada dependerán de la decisión que se haya adoptado en el pronunciamiento anterior. En aquellos casos en los cuales la decisión previa ha sido de exequibilidad, la Corte debe analizar cuál fue el alcance de esa decisión previa, con la finalidad de establecer si el asunto que se plantea no ha sido resuelto y, por ende, debe emitirse un nuevo pronunciamiento de



fondo, o si la problemática ya se decidió, deberá estarse a lo resuelto en la decisión anterior. Por el contrario, si la norma es declarada inexecutable en una sentencia anterior, la cosa juzgada será absoluta toda vez que la disposición fue retirada del ordenamiento jurídico, independientemente de los cargos invocados en la nueva demanda. En este último caso, la Corte deberá rechazar la demanda se encuentra en fase de calificación de la misma, o debe declarar estarse a lo resuelto en la decisión anterior de inexecutable ya que no hay un objeto de control sobre el cual emitir un pronunciamiento jurisdiccional.

Sentencia C-007 de 2016

La cosa juzgada constitucional es una institución jurídico procesal que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Según este Tribunal, se trata de un atributo que caracteriza un determinado conjunto de hechos o de normas que han sido objeto de un juicio por parte de un tribunal con competencia para ello y en aplicación de las normas procedimentales y sustantivas pertinentes. Cuando se configura la cosa juzgada surge una prohibición, ha dicho este Tribunal, de que el juez constitucional vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto.

La delimitación de aquello que constituye la materia juzgada exige analizar siempre dos elementos: el objeto de control y el cargo de inconstitucionalidad. Conforme a ello existirá cosa juzgada si un pronunciamiento previo de la Corte en sede de control abstracto recayó sobre la misma norma (identidad en el objeto) y si el reproche constitucional planteado es equivalente al examinado en oportunidad anterior (identidad en el cargo). Se tratará del mismo objeto de control cuando el contenido normativo que fue juzgado

previamente es igual al acusado, o bien porque se trata del mismo texto, o bien porque - pese a sus diferencias- producen los mismos efectos jurídicos. La variación de algunos de los elementos normativos, o la modificación de su alcance como consecuencia de la adopción de nuevas disposiciones, son circunstancias que pueden incidir en el objeto controlado. Será el mismo cargo cuando coinciden el parámetro de control que se invoca como violado y las razones que se aducen para demostrar tal infracción. De acuerdo con ello, si las normas constitucionales que integraron el parámetro de control sufren una modificación relevante o, sin ocurrir tal variación, el tipo de razones para explicar la violación son diferentes, no podrá declararse la existencia de cosa juzgada y procederá un nuevo pronunciamiento de la Corte.

11.2. Tipología

Sentencia C-007 de 2016

[L]a Corte ha establecido distinciones entre cosa juzgada formal y material, absoluta y relativa, relativa implícita y relativa explícita y, finalmente, aparente. La distinción entre cosa juzgada formal y material se determina en función del objeto de control y, de manera particular, a partir de la distinción entre enunciado normativo y norma. Existirá cosa juzgada formal cuando la decisión previa de la Corte ha recaído sobre un texto igual al sometido nuevamente a su consideración. Se tratará de cosa juzgada material cuando el pronunciamiento previo de la Corte examinó una norma equivalente a la demandada pero reconocida en un texto normativo diverso o, dicho de otra forma “la cosa juzgada material se predica de la similitud en los contenidos normativos de distintas disposiciones jurídicas” de manera que, aunque diferentes, producen los mismos efectos.

La diferencia entre cosa juzgada absoluta y relativa se establece teniendo en cuenta el cargo de



inconstitucionalidad y, en particular, la amplitud del pronunciamiento previo de la Corte. Será cosa juzgada absoluta, cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Será cosa juzgada relativa si la Corte en una decisión anterior juzgó la validez constitucional solo desde la perspectiva de algunos de los cargos posibles. En el primer caso, por regla general, no será posible emprender un nuevo examen constitucional. En el segundo, por el contrario, será posible examinar la norma acusada desde la perspectiva de las nuevas acusaciones. La condición explícita o implícita de la cosa juzgada se predica únicamente de los casos en los que ella es relativa. Se tratará de cosa juzgada relativa explícita cuando en la parte resolutive de la sentencia se establece expresamente que el pronunciamiento de la Corte se limita a los cargos analizados. Será por el contrario implícita cuando, pese a no hacerse tal referencia en la parte resolutive, de las consideraciones de la sentencia se puede desprender que la Corte limitó su juicio a determinados cargos.

La cosa juzgada aparente designa aquellas hipótesis en las cuales la Corte, a pesar de adoptar una decisión en la parte resolutive de sus providencias declarando la exequibilidad de una norma, en realidad no ejerce función jurisdiccional alguna y, por ello, la cosa juzgada es ficticia. En estos casos, la declaración no encuentra apoyo alguno en las consideraciones de la Corte y, en esa medida, no puede hablarse de juzgamiento.

A partir de esta tipología general -excluyendo la cosa juzgada aparente- surgen entonces seis tipos de sentencias según la combinación que se haga de ellas. Así es posible identificar en la práctica de este Tribunal sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada formal (1) absoluta, (2) relativa explícita y (3) relativa implícita, de una parte, y providencias que

hacen tránsito a cosa juzgada material (4) absoluta, (5) relativa explícita y (6) relativa implícita. Ellas son el resultado de la forma en que se relacionan en cada caso el objeto de control y los cargos de inconstitucionalidad.

11.3. Exigencia de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una disposición/norma declarada exequible previamente y cobijada por la cosa juzgada

Sentencia C-007 de 2016

No puede el demandante limitarse a enunciar los mismos desacuerdos que en el pasado fueron planteados y esperar que esta Corporación emprenda, en una especie de juicio oficioso, un examen a fin de establecer si existen razones adicionales para reabrir el debate constitucional. Tiene entonces un gravamen argumentativo especial que le exige enfrentar satisfactoriamente las razones que abogan por el rechazo de su pretensión en tanto ya existe una decisión previa de este Tribunal. Deberá ocuparse de demostrar que a pesar de tal pronunciamiento, se configura alguno de los supuestos que debilitan los efectos de la cosa juzgada. Para ello deberá atender los requerimientos que a continuación se enuncian.

a) Si el fundamento de la nueva demanda consiste en la modificación formal de la Constitución o de normas integradas al bloque de constitucionalidad, deberá (i) explicar el alcance de la modificación y (ii) demostrar en qué sentido dicho cambio es relevante para determinar la validez constitucional de la norma acusada. No bastará con afirmar el cambio sino que, en virtud de las exigencias de especificidad y suficiencia, se encuentra a su cargo acreditar que un nuevo pronunciamiento de la Corte, a la luz de las modificaciones de la Carta, es imprescindible para garantizar su integridad y supremacía.



b) Si la demanda se apoya en un cambio del significado material de la Carta en aplicación de la doctrina de la constitución viviente, es indispensable que en ella sean expuestas con detalle las razones que demuestran una variación relevante del marco constitucional con fundamento en el cual se llevó a efecto, en el pasado, el juzgamiento del artículo que una vez más se impugna. Tal y como se desprende de los precedentes de esta Corporación, es necesario mostrar que la forma en que la Constitución es entendida en la actualidad resulta diferente –en un sentido relevante- a la forma en que ella fue considerada al momento del primer pronunciamiento. En esa dirección, la demanda deberá (i) explicar la modificación sufrida por el marco constitucional, (ii) indicar los referentes o factores que acreditan dicha modificación y (iii) evidenciar la relevancia de la nueva comprensión constitucional respecto de las razones de la decisión adoptada en el pasado.

c) Cuando la demanda se fundamente en el cambio del contexto normativo en el que se inscribe el texto examinado en la decisión anterior, el ciudadano tiene la obligación (i) de explicar el alcance de tal variación y (ii) de evidenciar la manera en que dicho cambio afecta, en un sentido constitucionalmente relevante, la comprensión del artículo nuevamente acusado.

Las condiciones evocadas encuentran apoyo, de una parte, en la importancia de los principios que fundamentan el respeto de la cosa juzgada y, de otra, en el hecho de que el enunciado normativo ha sido ya examinado por la Corte Constitucional. No se trata entonces de una restricción excesiva a las posibilidades de los ciudadanos de obtener un pronunciamiento de la Corte –lo que ya ocurrió en el pasado- sino de fijar condiciones que armonicen ese derecho constitucional (arts. 40 y 241) con el mandato constitucional conforme al cual las

decisiones de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional (art. 243).

11.4. Demanda en contra de disposiciones que han sido declaradas inexecutable de forma diferida

Sentencia C-088 de 2014

Coincidiendo con las apreciaciones y el planteamiento de la Procuraduría General de la Nación, la Corte encuentra que resulta imperioso modificar este precedente que descarta el control constitucional respecto de disposiciones legales vigentes que han sido declaradas inexecutable con efectos diferidos con fundamento en un vicio de forma o procedimiento, cuando el nuevo cuestionamiento se refiere a deficiencias de orden sustantivo. Esta necesidad se explica porque la regla jurisprudencial anterior resulta manifiestamente incompatible con el sistema de valores y principios que irradia la Carta Política, mientras que la solución propuesta, en cambio, superaría esta deficiencia.

Lo que ocurre entonces es que cuando en una sentencia de inexecutable no se modulan los efectos temporales de la declaratoria de inexecutable y la norma objeto del fallo es retirada inmediatamente del ordenamiento una vez adoptada y comunicada la decisión de la Corte, por sustracción de materia se hacen inviables nuevos procesos de inconstitucionalidad respecto del mismo precepto ya retirado del ordenamiento, pues justamente, la disposición ya no hace parte del mismo y carece de sentido pronunciarse sobre una norma que ya no integra el sistema jurídico. Es esto, y no el principio de cosa juzgada, el que explica y justifica la práctica institucional de no adelantar procesos de constitucionalidad en contra de disposiciones declaradas inexecutable previamente.



Hipótesis distinta se presenta cuando la propia Corte ordena el aplazamiento de la declaratoria de inconstitucionalidad establecida en función de un defecto procedimental, y posteriormente se presenta una demanda en contra de la misma disposición cuando aún se encuentra vigente, por un vicio sustancial no abordado en la sentencia anterior. Como en estos casos ya no se presenta esta sustracción de materia porque la norma aún se encuentra vigente y además puede producir efectos jurídicos, decae el fundamento de la prohibición de control, y de este modo, y tal como se explicará a continuación, es viable una nueva revisión a la luz de la nueva acusación propuesta por el demandante, y un nuevo fallo en relación con esta.

Por estas razones, la Corte concluye a la luz del supuesto fundamental bajo el cual se estructuró el precedente constitucional hoy cuestionado, relacionado con la necesidad de respetar el principio de cosa juzgada, no podría justificarse la decisión de no efectuar el control constitucional de disposiciones jurídicas vigentes, aunque sean declaradas inexecutable en virtud de un fallo de constitucionalidad diferida.

